

Nghiên cứu **LẬP PHÁP**

● VĂN PHÒNG QUỐC HỘI



- Đảng và Quốc hội
- Chất vấn, Dân nguyện, Giám sát
- Chính sách tiền tệ, ngân hàng
- Vai trò Đại biểu dân cử
- Pháp luật về công chức

NCLP

TRỤ SỞ
27A Võng Thị - Tây Hồ
Hà Nội
ĐT: 080-48486 / 48487
Fax: 080-48486
E-mail: nclp@qh.gov.vn

HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP
TS. Bùi Ngọc Thanh
TS. Vũ Đức Khiển
PGS, TS. Trần Ngọc Đ-ờng
PGS, TS. Đặng Văn Thanh
TS. Nguyễn Việt Chức

TỔNG BIÊN TẬP
Nguyễn Chí Dũng

PHÁT HÀNH
Tại Hà Nội:
ĐT: 080-43364
Tại TP. Hồ Chí Minh:
ĐT: 080-83771

GIẤY PHÉP XUẤT BẢN
Số 117/GP ngày 30/3/2001
của Bộ Văn hoá - Thông tin

TÀI KHOẢN
0011000467735
Tập chí
Nghiên cứu Lập pháp
Ngân hàng ngoại th-ơng
Việt Nam

In tại Nhà in Báo Thanh Hoá

Mục lục

THỜI SỰ - TRAO ĐỔI

Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp: Bốn năm hoạt động	
	<i>Xuân Anh</i> 3
Sự vô danh tính của chất vấn	<i>Nguyễn Đăng Dung</i> 6
Dân trí và dân chủ	<i>Nguyễn Thanh Bình</i> 8
Internet - Một kênh tiếp cận pháp luật và khả năng tiếp cận án lệ ở Việt Nam	<i>Đặng Thị Thu Thảo</i> 10
Cần pháp luật hoá giao dịch th-ơng mại điện tử ở n-ớc ta	<i>Trọng Bảo</i> 13

NHÀ N-ỐC VÀ PHÁP LUẬT

Nội dung và ph-ơng thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội ở n-ớc ta hiện nay	<i>Trần Ngọc Đ-ờng</i> 17
Hoàn thiện pháp luật về công vụ, công chức và trách nhiệm pháp lý của công chức	<i>Thái Vĩnh Thắng</i> 24
Trách nhiệm của đại biểu dân cử trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân	<i>Đào Xuân Tiến</i> 33
Một số yêu cầu thực tiễn đặt ra đối với “ <i>luật khung</i> ”	<i>Nguyễn Đình Đăng Lục</i> 38
Giám sát việc bảo vệ quyền trẻ em	<i>Tr-ơng Thị Mai</i> 41
Giám sát tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật	<i>Tào Thị Quyên</i> 45

CHÍNH SÁCH

Hoàn thiện chính sách tiền tệ	<i>Nguyễn Xuân Kinh</i> 52
Thoả thuận về lãi suất giữa các ngân hàng và pháp luật cạnh tranh	<i>Nguyễn Thanh Tú</i> 56

THAM KHẢO N-ỐC NGOÀI

Kinh nghiệm chống tham nhũng của một số n-ớc trong khu vực	<i>Từ Điển</i> 65
Chế độ đào tạo luật gia tại Hoa Kỳ	<i>Lê Thu Hà</i> 72

TRANG ĐỊA PH-ƠNG

Kỹ năng thực hiện vai trò đại biểu dân cử địa ph-ơng	<i>Nguyễn Chí Dũng</i> 77
Hoạt động giám sát của đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh Nghệ An	<i>Đình Văn Oanh</i> 81

Ảnh bìa: Bên bờ hồ Hoàn Kiếm - Ngọc Tr-ờng- TTXVN

TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP: Bốn năm hoạt động

XUÂN ANH

Sau Hội nghị cộng tác viên cuối năm 2004 tổ chức tại Thành phố Hồ Chí Minh, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp (NCLP) tổ chức Hội nghị cộng tác viên đầu năm mới tại Hà Nội vào ngày 31/01/2005. Thành lập từ cuối tháng 12 năm 2000, Tạp chí bắt đầu phát hành số đầu tiên vào tháng 1/2001 và số Tết Ất Dậu (tháng 1/2005), là số Tạp chí th-ờng kỳ thứ 48 ghi nhận tròn bốn năm hoạt động của Tạp chí

Nhìn lại bốn năm hoạt động

Phát biểu tại Hội nghị, thay mặt lãnh đạo Văn phòng Quốc hội – cơ quan chủ quản của Tạp chí NCLP, đồng chí **Nguyễn Đức Hiền, Phó Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội** đã nhiệt liệt chào mừng và cảm ơn các đại biểu, các cộng tác viên là các Đại biểu Quốc hội, nhà khoa học, chuyên gia... và bạn đọc đã dành thời gian cổ vũ và đóng góp cho sự phát triển của Tạp chí.

Điểm mới trong hoạt động của Tạp chí từ năm 2005 trở đi là hoạt động của Hội đồng biên tập. Hội đồng biên tập sẽ họp cho ý kiến về định h-ớng, kế hoạch, hoạt động, nghiên cứu và sinh hoạt chuyên đề theo tôn

chỉ, mục đích của Tạp chí; tổ chức phản biện khoa học và tham gia biên tập bài viết theo đề nghị của Ban biên tập để đảm bảo nội dung của Tạp chí mang tính khoa học, phù hợp với đ-ờng lối, chủ tr-ong của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà n-ớc. Với sự ra mắt của Hội đồng biên tập tại Hội nghị này, lãnh đạo Văn phòng và các cộng tác viên của Tạp chí mong rằng trong những năm tới, với sự hỗ trợ của Hội đồng biên tập, Tạp chí sẽ có thêm điều kiện để phát triển về chất l-ợng.

Báo cáo Tổng kết bốn năm hoạt động của Tạp chí (Xem hộp 1) nêu bật tầm quan trọng của sự hỗ trợ, khích lệ và quan tâm của lãnh đạo Quốc hội, Văn phòng Quốc hội, Ban cố vấn và

các cộng tác viên trong và ngoài n-ớc. Tạp chí tiếp tục coi trọng chủ thuyết lấy cộng tác viên làm nguồn lực phát triển một diễn đàn công cộng về lập pháp và chính sách của n-ớc nhà. Qua bốn năm hoạt động, Tạp chí đang trở thành một diễn đàn rộng rãi về nhiều vấn đề pháp luật và chính sách đ-ợc công chúng quan tâm và bàn thảo tại các cơ quan đại diện và chính quyền địa ph-ơng các cấp.

Ý kiến góp ý tại hội nghị

Tạp chí là ấn phẩm nghiên cứu hữu ích, có cách trình bày dễ đọc, văn phong dễ hiểu. Nội dung các bài viết nghiên cứu có quan điểm mới trên cơ sở khoa học, mang tính tham khảo cao và bám sát ch-ơng trình nghị sự của Quốc hội.

Hộp 1

Cho đến tháng 1 năm 2005, Tạp chí NCLP đã xuất bản 48 số hàng tháng với hơn 4000 trang nội dung; năm số chuyên đề và ba số chuyên đề bằng tiếng Anh

Ấn phẩm: Số th-ờng kỳ hàng tháng, ấn phẩm nghiên cứu chuyên đề; tổng mục lục tra cứu theo từ khoá và theo tác giả; tổng tập hàng năm các ấn phẩm trong từng năm của Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp; Danh mục các ấn phẩm trên Internet (); toàn văn các bài đăng trên Tạp chí, trên Mạng nội bộ của Quốc hội để phục vụ việc tìm kiếm, tham khảo của đại biểu, Trang tin điện tử của Tạp chí cung cấp thông tin và ý t-ởng nghiên cứu tới các cộng tác viên (thử nghiệm từ 2004).

Hội nghị, Toạ đàm chuyên đề: Trong bốn năm, Tạp chí đã phối hợp với các tổ chức và chuyên gia tổ chức 17 hội nghị, hội thảo nghiên cứu chuyên đề, trong đó có 02 hội thảo có sự tham gia của chuyên gia quốc tế.

Một số chủ đề sinh hoạt khoa học gần đây: Toạ đàm về “*Bộ máy hiệu quả phục vụ một Quốc hội chuyên nghiệp*”, về “*Dịch vụ pháp lý ở Việt Nam tr-ớc thềm WTO*” (Xem Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 02 (37) tháng 02 năm 2004, tr. 02 -04); hội thảo tại Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh về chủ đề “*Phát triển dịch vụ du lịch - th-ơng mại*”; hội thảo về “*Nâng cao chất l-ợng đào tạo dạy nghề*” ở Tp. Hồ Chí Minh; hội thảo tại tr-ờng Đại học Luật Hà Nội (Xem Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 05 (40) tháng 5 năm 2004, tr. 08 -10) về “*Luật đất đai năm 2003 - những vấn đề đặt ra trong quá trình thực hiện*”, phối hợp với ActionAid International tổ chức toạ đàm thông tin và vận động về *Vụ kiện bán phá giá Tôm Việt Nam tại Hoa Kỳ*. Hơn 40 đại biểu Quốc hội ở vùng sản xuất Tôm xuất khẩu và đại diện cho ng-ời nuôi tôm, công nghiệp chế biến, xuất khẩu tôm của Việt Nam đã ký Th- gửi tới nhiều nghị sỹ Hoa Kỳ để vận động bảo vệ quyền lợi Việt Nam trong giao l-u th-ơng mại Hoa Kỳ - Việt Nam.

Trong năm 2004, Tạp chí NCLP cũng đã hoàn thành nhiệm vụ điều phối và tổ chức hội thảo nghiệm thu Đề tài nghiên cứu khoa học “*Tăng c-ờng sự tham gia của nhân dân vào các dự án luật*” với sự tham gia của nhiều chuyên gia và bốn cơ quan văn phòng trung -ơng và bốn tỉnh, thành phố.

Tạp chí cũng đã tham gia chủ trì soạn thảo ch-ơng trình tập huấn và tổ chức mời chuyên gia tập huấn cho 02 lớp *tập huấn Đại biểu Quốc hội chuyên trách* ở Thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội năm 2003.

Diễn đàn của Tạp chí đ-ợc sự tham gia của các chuyên gia đa ngành, đa lĩnh vực và đối t-ợng phục vụ của Tạp chí ngày càng rộng mở.

Các cuộc toạ đàm, hội thảo có nội dung chủ đề thiết thực cho hoạt động lập pháp, có nhiều bài viết nghiên cứu về khoa học pháp lý mang tính lý luận và thực tiễn về công tác lập pháp là các tài liệu tham khảo

có ích cho các tr-ờng đại học và đ-ợc giáo viên và sinh viên các tr-ờng luật quan tâm.

Tạp chí cần tăng thêm các bài nghiên cứu và phân tích về chính sách, đặc biệt trong bối cảnh n-ớc ta đang tích cực đẩy nhanh tiến độ gia nhập tổ chức th-ơng mại thế giới (WTO).

Tạp chí cần có thêm các bài viết nhằm cung cấp những tri thức, kinh nghiệm quốc tế

về hoạt động nghị viện, hoạt động của hội đồng nhân dân địa ph-ơng, về quản lý hành chính nhà n-ớc và quản lý ngân sách công.

Tạp chí cần tiếp tục phát huy mở rộng nội dung chủ đề các cuộc trao đổi, toạ đàm, hội thảo khoa học, nhất là xung quanh việc thực thi pháp luật và những vấn đề nảy sinh trong quá trình thực thi pháp luật, từ đó nêu các

kiến nghị xây dựng, sửa đổi, bổ sung luật.

Chuyên mục “*Trang địa ph-ơng*” cần tăng c-ờng để trao đổi kinh nghiệm kỹ năng hoạt động của chính quyền địa ph-ơng và hoạch định chính sách tại địa ph-ơng.

Tiến sĩ *Vũ Đức Khiển* cho rằng Tạp chí có “*sân diễn*” rất rộng với nhiều chủ đề trong hoạt động và nghiên cứu lập pháp. Tạp chí cần lựa chọn đăng tải các bài viết có tầm lý luận và thực tiễn cung cấp cho bạn đọc, cho các nhà quản lý những phân tích và kiến giải xung quanh yêu cầu đẩy nhanh tiến độ và nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp của Quốc hội.

Đại biểu Quốc hội *Nguyễn Lân Dũng* đánh giá cao vị trí của diễn đàn rộng lớn của Tạp chí NCLP với sự đóng góp của nhiều chuyên gia pháp luật và chính sách, góp phần cung cấp thông tin và ý t-ởng trong hoạt động lập pháp của Quốc hội, góp phần nâng cao năng lực, hiểu biết pháp lý cho các Đại biểu Quốc hội. Ông mong rằng, diễn đàn này cần mạnh dạn đề cập và nghiên cứu làm sáng tỏ một số vấn đề lớn nh- Chủ nghĩa Xã hội, Kinh tế thị tr-ờng,

sự lãnh đạo của Đảng đối với nhà n-ớc. Tình trạng luật hay phải sửa đổi có vấn đề gì về mặt lý luận hay không cũng cần đ-ợc nghiên cứu. Hiện nay có nhiều chuyên gia đề xuất việc đấu thầu soạn thảo luật cho các nhóm chuyên gia cũng là một ý kiến đáng tham khảo và nghiên cứu kỹ để bổ sung vào quy trình soạn thảo luật của n-ớc ta, để dự thảo Luật có chất lượng, đ-a ra Quốc hội thông qua nhanh hơn và luật đi vào cuộc sống hiệu quả. Về tính chất một diễn đàn mở để công chúng tham gia, đại biểu *Nguyễn Lân Dũng* mong muốn Tạp chí bám sát cuộc sống, gắn với ng-ời dân và phải là sản phẩm để mọi ng-ời dân tìm đọc chứ không phải chỉ dành cho các chuyên gia.

Ông *Ngô Huy C-ơng*, giảng viên Khoa Luật, Đại học Quốc gia đề nghị Tạp chí nên tập trung vào những vấn đề về Nhà n-ớc pháp quyền, pháp luật, quan hệ giữa Nhà n-ớc và Công dân, cải cách hành chính, vai trò đại biểu dân cử...

Ông *Thái Vinh Thắng*, giảng viên tr-ờng Đại học Luật Hà Nội đánh giá uy tín của Tạp chí trong việc góp phần phục vụ cho công tác giảng dạy luật. Các số chuyên đề tiếng Anh nên duy trì để đáp ứng yêu cầu hội

nhập hiện nay. Trong mục *Tham khảo n-ớc ngoài* của Tạp chí, cần có các bài viết phản ánh về tổ chức, hoạt động của Nghị viện các n-ớc trên thế giới nhằm cung cấp cho bạn đọc thông tin để so sánh với hoạt động lập pháp n-ớc ta.

Ông *Đỗ Văn Đại*, cán bộ nghiên cứu Nhà pháp luật Việt – Pháp đề nghị mở thêm mục tổng hợp các bài viết của các tạp chí nghiên cứu về cùng một vấn đề đ-a ra. Tạp chí NCLP cần có mục này để giúp bạn đọc có cái nhìn tổng thể, thu hút thêm nhiều bạn đọc.

Ông *Nguyễn Đình Đặng Lục*, Vụ pháp luật, Ban Nội chính Trung -ơng đánh giá cao việc sinh hoạt khoa học của Tạp chí, đặc biệt việc tổ chức đều đặn Hội nghị cộng tác viên hàng năm là ph-ơng thức trao đổi nâng cao chất lượng Tạp chí. Những kết quả đạt đ-ợc của Tạp chí khẳng định vị trí vững chắc trong “*làng*” Tạp chí nghiên cứu n-ớc ta. Tạp chí có nhiều bài viết chất lượng mang tính nghiên cứu khoa học cao, đề cập đến hoạt động lập pháp là hoạt động có phạm vi rộng rãi, thu hút đ-ợc nhiều tầng lớp nhân dân đồng thời góp phần quan trọng nâng cao văn hoá pháp lý.

Ông *Nguyễn Đăng Dung*, giảng viên Khoa Luật, Đại học Quốc gia đánh giá tính hấp dẫn của các bài viết trong Tạp chí là ở những ý tưởng mới, cách chọn lọc bài có chất lượng. Ông đề nghị Tạp chí tăng thêm thông tin hội thảo khoa học và tập hợp những ý tưởng xây dựng pháp luật sát với yêu cầu của cuộc sống.

Ông *Nguyễn Minh Doan*, giảng viên trường Đại học luật Hà Nội coi diễn đàn của Tạp chí là nơi gửi gắm tâm tư, tiếng nói của các nhà khoa học tới các

Đại biểu Quốc hội. Tạp chí cần tăng thêm thông tin về chính sách, kế hoạch, chương trình, nội dung xây dựng pháp luật của từng thời kỳ và kết quả các hoạt động lập pháp nước ta.

TS. *Hoàng Thị Kim Quế*, giảng viên Khoa Luật, Đại học Quốc gia kiến nghị Tạp chí cần có giới hạn tập trung vào các chủ đề nghiên cứu lập pháp, trong đó có các vấn đề về triết lý, kinh tế, văn hoá lập pháp. Tạp chí cần chú trọng các bài viết xã hội học lập pháp phản ánh luận xã hội vào công tác

xây dựng chính sách, xây dựng pháp luật. Tạp chí nên tăng nội dung về hoạt động thực tiễn của Quốc hội, những vấn đề về mối quan hệ giữa lý luận và thực tiễn, nhất là nội dung hoạt động thực tiễn trong tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương./.

Gợi ý chủ đề nghiên cứu năm 2005

Hoạt động lập pháp: Các bài viết nghiên cứu và phân tích các dự án luật và pháp lệnh theo Chương trình xây dựng Luật, Pháp lệnh năm 2005; trong đó chú ý đến yêu cầu cải cách hành chính, cải cách tư pháp, chính sách phát triển bền vững trong bối cảnh hội nhập.

Một số chuyên đề nghiên cứu

Công tác dân nguyện và hoạt động giám sát của Quốc hội;

Tình hình thực hiện một số bộ luật tổ tụng mới và cải cách tư pháp;

Hội nhập kinh tế quốc tế (gia nhập WTO) - những vấn đề đặt ra;

Giáo dục và đào tạo – những đột phá căn bản;

Xây dựng cơ bản, đầu tư – những chuyển biến hậu chất vấn;

Chống tham nhũng và trách nhiệm công chức;

Quy trình xây dựng luật, pháp lệnh mở rộng sự tham gia của xã hội;

Vai trò đại biểu nhân dân ở địa phương;

Văn hoá phương Đông trong một số hoạt động của Quốc hội;

Pháp luật về Cạnh tranh và thực tiễn Việt Nam;

Thị trường bất động sản ở Việt Nam sau Luật đất đai mới;

Vị trí và vai trò của Luật tục trong cải cách nền hành chính và tư pháp.

SỰ VÔ DANH TÍNH CỦA CHẤT VẤN

NGUYỄN ĐĂNG DUNG*

Trong bối cảnh đổi mới hoạt động của Quốc hội, có nhiều bài viết trao đổi về chủ đề chất vấn liên quan tới trách nhiệm đại biểu và thủ tục. Nhiều câu hỏi và đề xuất đã đ-ợc đ-a ra xung quanh cách lựa chọn câu hỏi chất vấn, hệ quả của chất vấn, quan hệ giữa chất vấn và giám sát v.v... Bài viết trao đổi thêm về vấn đề trách nhiệm trong chất vấn và đề xuất hình thức chất vấn không nêu tên đại biểu chất vấn...

Những b-ớc tiến

So sánh những kỳ họp Quốc hội tr-ớc với những kỳ họp gần đây, có thể thấy có sự tiến bộ rõ rệt về cách thức và chất l-ợng chất vấn của Quốc hội, cũng nh- việc trả lời của các bộ tr-ợng. Có thể tóm tắt những b-ớc tiến qua một số nhận định sau đây:

- Đại biểu Quốc hội nêu câu hỏi chất vấn xác đáng hơn và rõ ràng, cụ thể hơn.

- Các vị bộ tr-ợng đã trả lời tốt hơn, b-ớc đầu đã nhận thấy trách nhiệm trong lĩnh vực thẩm quyền mà mình phụ trách. Đã giảm đi cách trả lời chất vấn kể lể thành tích, trốn tránh trách nhiệm, đổ cho cơ chế, hoặc phàn nàn vô vọng rằng: “Quyền hạn của bộ tr-ợng thì hữu hạn, mà trách nhiệm thì vô hạn”.

Trong các buổi chất vấn gần

đây, ng-ời ta dễ nhận thấy rằng các vị bộ tr-ợng nhanh chóng nhận khuyết điểm về phần mình, kể cả trong tr-ờng hợp ch-a rõ lỗi do họ gây ra. Điều này làm tăng mong muốn trong d- luận cần làm rõ trách nhiệm các vị bộ tr-ợng trong sửa đổi những khuyết điểm đã thừa nhận, chứ không phải nhận lỗi cho qua chuyện. Đây là mong muốn chính đáng, vì một khi Quốc hội đã “cho qua chuyện”, tức là hợp lý hóa những yếu kém của các vị bộ tr-ợng. Trong tr-ờng hợp này, chất vấn đã không những không phát huy tác dụng, mà còn góp phần làm cho tình hình có thể trầm trọng hơn.

Chất vấn là làm rõ trách nhiệm

Cần phải nhận thức bản chất và tính chất của chất vấn chính là làm rõ trách nhiệm. Chất vấn

theo nghĩa thông th-ờng là một câu hỏi của một ng-ời có quyền theo dõi, giám sát đến một ng-ời khác có trách nhiệm phải giải trình về vấn đề thuộc quyền hạn, trách nhiệm. Chất vấn của đại biểu Quốc hội cũng có một nội dung t-ơng tự, nh-ng ở vị thế phát ra từ ng-ời đại biểu đ-ợc nhân dân ủy thác, hỏi về trách nhiệm của ng-ời có chức trách trong việc giải quyết các công việc thuộc thẩm quyền phải giải quyết của họ. Vì vậy, càng không phải là câu hỏi để biết, để lấy thông tin, mà để làm rõ trách nhiệm của ng-ời bị hỏi.

Chất vấn là giám sát của Quốc hội

Chất vấn của đại biểu Quốc hội là một hình thức thực hiện chức năng giám sát của Quốc hội đối với các cơ quan, ng-ời có trách nhiệm thực thi các quyết định luật và nghị quyết

của Quốc hội. Chất vấn để đi đến quy kết trách nhiệm của các chủ thể có thẩm quyền. Hình thức giám sát này của đại biểu có hiệu năng tác dụng hơn các hình thức khác ở chỗ nó sẽ phát huy đ-ợc công luận, một khi phiên họp của Quốc hội đ-ợc truyền hình trực tiếp cho công chúng.

Chất vấn khi đã đ-ợc đại biểu nêu ra giữa kỳ họp thuộc về nội dung của kỳ họp, cần phải giải quyết song song với nội dung ch-ơng trình của kỳ họp đã đ-ợc Quốc hội thông qua. Vì vậy, một khi chất vấn đ-ợc nêu ra giữa kỳ họp của Quốc hội, thì vấn đề của chất vấn không phải là của riêng ng-ời nêu câu chất vấn - cá nhân ng-ời đại biểu, mà trở thành nội dung cần phải đ-ợc xem xét, thảo luận của Quốc hội tại kỳ họp. Khi cần thiết, Quốc hội phải có nghị quyết về vấn đề chất vấn đã đ-ợc trả lời.

Trong tr-ờng hợp chất vấn không đ-ợc trả lời một cách thỏa đáng tại kỳ họp, Quốc hội có thể sử dụng quyền bổ phiếu tín nhiệm hoặc có thể giao cho các Ủy ban, Hội đồng thành lập các đoàn công tác lâm thời điều tra về vấn đề liên quan đến chất vấn để Quốc hội xem xét ngay tại kỳ họp hoặc trong kỳ họp tiếp theo.

Chất vấn đến cùng để làm rõ trách nhiệm chính trị

Nhiều n-ớc quy định, nghị sỹ đ-ợc h-ởng quyền miễn trừ khi chất vấn, nghĩa là đại biểu - nghị sỹ không bị buộc trách nhiệm về những chất vấn của mình.

Việc quy định miễn trừ trách nhiệm nói trên nhằm đảm bảo chất vấn đ-ợc theo đuổi đến cùng để làm rõ trách nhiệm của ng-ời thừa hành đối với một việc hoặc một chính sách cụ thể.

Mục đích của chất vấn là quy rõ trách nhiệm chính trị của bộ tr-ởng và những ng-ời có phẩm hàm t-ơng đ-ơng, mà không quy kết các trách nhiệm khác nh- trách nhiệm hình sự, dân sự, trách nhiệm hành chính. Tức là, đối với trách nhiệm chính trị không cần phải chỉ ra lỗi nh- đối với trách nhiệm hành chính và hình sự. Chế tài của trách nhiệm chính trị là từ chức mà không phải chịu hình phạt kèm theo nh- các trách nhiệm khác. Trách nhiệm chính trị chỉ cần mất uy tín tr-ớc đại biểu, tr-ớc cử tri nh- việc trả lời chất vấn không thỏa đáng cũng đủ cho Quốc hội bổ phiếu tín nhiệm, mà không cần phải chỉ ra chứng cứ cụ thể nh- các trách nhiệm dân sự hoặc hình sự. Trách nhiệm chính trị nhằm bảo vệ quyền lợi của cộng đồng quốc gia cao hơn sứ mạng chính trị của một cá nhân.

Vô danh tính của chất vấn

Thực tế nhiều đại biểu rất ái ngại khi sử dụng quyền chất vấn, vì e ngại sự chất vấn đến cùng có thể ảnh h-ởng tới quyền lợi của đơn vị cử tri mà đại biểu đại diện. Chính vì vậy đã có đại biểu đề xuất hình thức chất vấn vô danh tính. Có lẽ, đây cũng là điều cần phải tính. Chất vấn vốn dĩ là của ph-ơng Tây, việc nhập vào ta cần phải ph-ơng Đông hóa. Chất vấn vô danh tính không phải là chất vấn vô danh, Đoàn Chủ tịch kỳ họp phải có trách nhiệm giữ bí mật tên của đại biểu chất vấn, nếu đại biểu đó yêu cầu.

Về mặt thủ tục, câu hỏi chất vấn vô danh tính phải đ-ợc trả lời tại kỳ họp tr-ớc toàn thể Quốc hội. Thêm nữa, do bản chất của chất vấn nói trên đây, không nên cho phép trả lời chất vấn cho từng đại biểu có chất vấn, và cũng nên xem lại có nên tiếp tục có chất vấn của đại biểu giữa hai kỳ họp hay không.

Với cách hiểu chất vấn là vô danh tính sẽ tạo ra cơ sở cho sự không buông trôi của các quan chức trách nhiệm, có thể tạo ra hiệu quả hoạt động tiếp theo của Quốc hội./.

* PGS, TS Khoa Luật, Đại học quốc gia Hà Nội.

DÂN TRÍ VÀ DÂN CHỦ

NGUYỄN THANH BÌNH*

Chúng ta thường nói: “*dân trí đến đâu, dân chủ đến đấy*”.

Nói nh- vậy, thì đối với n-ớc ta, một n-ớc nông nghiệp lạc hậu, trình độ dân trí thấp sẽ không biết bao giờ mới có dân chủ. Thực ra, đối với vấn đề này, cũng có thể nói rằng, dân chủ đến đâu dân trí đến đấy. Hơn nữa, chẳng những dân trí mà cả dân khí, dân sinh, dân quyền - tất cả đều phụ thuộc rất nhiều vào dân chủ. Chủ tịch Hồ Chí Minh đã nói: “*Thực hành dân chủ là chiếc chìa khoá vạn năng có thể giải quyết mọi khó khăn*”. “*Có dân chủ mới làm cho cán bộ và quần chúng đề ra sáng kiến*”. “*Làm sao cho dân biết h-ởng quyền dân chủ của mình, dám nói, dám làm*”. Ánh sáng dân chủ soi rọi đầu óc con ng-ời và dân chủ trên thực tế nâng cao tầm vóc của con ng-ời.

Dân trí và dân chủ, tuy có mối liên hệ với nhau, nh-ng lại là những vấn đề khác nhau. Dân trí chỉ trình độ hiểu biết của nhân dân. Còn dân chủ là một thể chế do nhân dân làm chủ

trong đó quyền tối cao thuộc về nhân dân hay đ-ợc hành xử trực tiếp bởi nhân dân hay bởi các ng-ời đại diện do dân bầu ra trong một chế độ tuyển cử tự do. Trong cách nói của chúng ta, dân chủ là một chính quyền “*của dân, do dân và vì dân*”. Nh- vậy, dân chủ tr-ớc hết là chế độ chính trị, là quyền lực nhà n-ớc xuất phát từ nhân dân, do nhân dân uỷ nhiệm cho. Trong các chế độ dân chủ, mọi ng-ời sinh ra đều hiển nhiên đ-ợc h-ởng các quyền dân chủ, bất kể trình độ dân trí của họ ở mức nào.

Ở n-ớc ta, để nâng cao dân trí, cần thực hiện dân chủ trong giáo dục, thực hiện một “*nền giáo dục khai phóng*” cho tất cả mọi ng-ời, mọi công dân. Đó thực sự phải là một nền giáo dục không có sự áp đặt, đ-a ra những câu trả lời dứt khoát hay những giải pháp tối hậu, mà chỉ giúp ng-ời học xem xét và mổ xẻ vấn đề ở nhiều khía cạnh khác nhau, tự rút ra bài học cho mình và đ-a ra quyết định cuối cùng. Đây cũng chính là cốt tủy

của một “*nền giáo dục khai phóng*” - một nền giáo dục đã hình thành từ thời cổ đại ở Hy Lạp, La Mã và phát triển mạnh mẽ ở các n-ớc công nghiệp tiên tiến trên thế giới hiện nay. Nền giáo dục này sẽ đào tạo ra những con ng-ời tự do, có nhân cách công dân - những con ng-ời biết t- duy rất ráo về từng vấn đề, biết tự đ-a ra quyết định và chịu trách nhiệm cho quyết định của mình. Mẫu ng-ời tự do này khác hẳn mẫu ng-ời nô lệ - những ng-ời chỉ trông cậy vào t- duy và quyết định của ng-ời khác, và dĩ nhiên, họ không hề muốn chịu trách nhiệm về những quyết định đó tuy rằng đã hành động theo những quyết định đó.

Để thực hiện dân chủ, cần cụ thể hoá công thức: “*Dân chủ là dân là chủ và dân làm chủ*” bằng cách tạo ra các định chế của nền dân chủ và thực hành chúng trên thực tế. Đó là: 1, **Đối với kinh tế**: là quyền sở hữu t-nhân, kinh tế t-nhân, quyền bình đẳng của tất cả các chủ thể trong hoạt động kinh tế...; 2,

Đối với nhân dân: là tr-ng cầu dân ý, chế độ tự quản, tự do báo chí, t- t-ởng, ngôn luận (là những quyền đặc biệt quan trọng để nâng cao dân trí), tự do hội họp, lập hội...; 3, **Đối với bộ máy nhà n-ớc:** là Toà án Hiến pháp, Quốc hội chuyên nghiệp, Viện công tố, Toà án độc lập và xét xử chỉ theo pháp luật, chính quyền dân sự, luật về đảng cầm quyền... Nói cách khác, các định chế này là sự triển khai của nền kinh tế thị tr-ờng, của xã hội công dân và của nhà n-ớc pháp quyền. Đó cũng là những định chế dân chủ cụ thể biểu hiện của một quốc gia, một nhà n-ớc, một chính quyền của dân, do dân, vì dân thực sự và là nền dân chủ đích thực.

Hơn thế nữa, nói đến dân trí là nói đến con ng-ời. Dân trí và dân chủ có thể quy thành con ng-ời và định chế. Vấn đề là ở chỗ, không chỉ là hoàn thiện bản chất con ng-ời (nh- khát vọng của nhân loại và của mỗi chúng ta), nâng cao dân trí, mà chủ yếu là, tất cả những tiến bộ (trong đó có vấn đề dân chủ) mà con ng-ời có thể đạt đ-ợc đều xuất phát từ việc cải thiện những định chế nh- thực tiễn lịch sử thế giới đã chứng minh. Chính xã hội, chứ không phải con ng-ời, mới có thể hoàn thiện trong những giới hạn nào đó. Chẳng hạn, về vấn đề ý thức về các quyền của ng-ời dân không phải chỉ do giáo dục,

tuyên truyền, phổ biến pháp luật mà có, mà chủ yếu là trao cho họ các quyền trên thực tế, ví dụ, trao quyền sở hữu cho ng-ời dân thì lập tức họ sẽ có ý thức về các quyền sở hữu (nh- quyền đ-ợc chiếm hữu, quyền đ-ợc sử dụng, quyền đ-ợc định đoạt, quyền đ-ợc thu lợi pháp từ sự sở hữu đó...). Không có quyền sở hữu thì khó mà có thể nói về ý thức sở hữu đ-ợc. Ph. Ăngghen đã từng nói đại ý rằng, *chỉ có trong sở hữu con ng-ời mới thực sự trở thành một thực thể có trí tuệ*. Hay là khi nói rằng, về bản chất con ng-ời mang tính xã hội có nghĩa là con ng-ời sẽ luôn luôn cần sống trong xã hội. Hơn nữa, nh- Alexander Hamilton nói, *con ng-ời không phải là thiên thần* là muốn nói rằng xã hội loài ng-ời luôn cần chính quyền. Mặt khác, con ng-ời về bản chất không thích hợp với tình trạng vô chính phủ, và điều này sẽ luôn luôn nh- thế, chừng nào con ng-ời còn sống trên trái đất. Anh ta (và chị ta) không thể không cần đến chính phủ, cũng y nh- anh ta (và cả chị ta nữa) không thể tồn tại mà không cần thức ăn hoặc bay mà không cần ph-ơng tiện máy móc để chở anh ta (và cùng chị ta)! Vậy định chế là cái quyết định và định chế dân chủ quyết định dân chủ.

Trở lại vấn đề dân trí và dân chủ, dân chủ không chỉ phụ thuộc vào dân trí. Vì thế, gần đây

chúng ta mới bắt đầu nghiên cứu và thực hiện quy chế dân chủ trong hoạt động nghiên cứu khoa học, thực hiện dân chủ đối với giới trí thức - là giới có *"mặt bằng dân trí"* cao của xã hội ta - mà nếu theo cách nghĩ của chúng ta là *"dân trí đến đâu, dân chủ đến đấy"* thì phải có dân chủ trong giới trí thức, trong nghiên cứu khoa học từ lâu rồi!

Cuối cùng, công bằng mà nói, dân chủ không phải là *"ph-ơng thuốc vạn năng"* để chữa chạy tất cả các căn bệnh xã hội, nh-ng không có dân chủ thì không một ph-ơng thuốc nào có hiệu lực. Nói nh- Abraham Lincoln, dân chủ là *"niềm hy vọng lớn lao cuối cùng"* để việc đem lại phúc lợi cho con ng-ời không hy sinh mất tự do cá nhân và phẩm giá con ng-ời. Ngày nay, dân chủ là cái quyết định nhất. *"Có phát huy dân chủ đến cao độ thì mới động viên đ-ợc tất cả lực l-ợng của nhân dân đ-a cách mạng tiến lên"*, *"Chế độ ta là chế độ dân chủ, t- t-ởng phải đ-ợc tự do... Đối với mọi vấn đề, mọi ng-ời tự do bày tỏ ý kiến của mình, góp phần tìm ra chân lý"*, *"Dân chủ là của quý báu nhất của nhân dân"* - Chủ tịch Hồ Chí Minh đã từng khẳng định nh- vậy./.

**Ban Dân chủ và pháp luật, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.*

INTERNET - MỘT KÊNH TIẾP CẬN PHÁP LUẬT VÀ KHẢ NĂNG TIẾP CẬN ÁN LỆ Ở VIỆT NAM

ĐẶNG THỊ THU THẢO*

Để ng-ời dân tuân thủ pháp luật thì nguyên tắc “tự do tiếp cận pháp luật” cần phải đ-ợc tôn trọng, và Internet là công cụ đắc lực giúp phổ biến pháp luật để đạt đ-ợc mục đích này. Hơn thế, cần cho phép tiếp cận không những các văn bản quy phạm pháp luật mà còn các bản án, quy định của tòa án, làm giàu thêm các nguồn của pháp luật

Từ ngày 3 đến ngày 5/11/2004, tại Paris đã diễn ra Hội thảo quốc tế lần thứ 6 về Internet và pháp luật với sự tham gia của nhiều đại biểu đến từ các n-ớc và từ nhiều lĩnh vực khác nhau. Có rất nhiều vấn đề đã đ-ợc đặt ra, rất nhiều kinh nghiệm đã đ-ợc phổ biến, nhiều cuộc tranh luận đã diễn ra...¹, và một số ý kiến trong đó đã khiến tôi có đôi điều suy nghĩ sau.

Đã từ lâu, nguyên tắc “*Không ai đ-ợc coi là không biết luật*” (Nul n'est censé d'ignorer la loi) đã đ-ợc hầu hết các quốc gia và mọi ng-ời thừa nhận, và khi một ng-ời vi phạm pháp luật, anh ta không thể nói là mình không biết rằng nh- thế là

vi phạm pháp luật để đ-ợc miễn trừ khỏi trách nhiệm pháp lý, anh ta không thể nói “*Không biết là không có tội*” nh- vẫn thường nói trong cuộc sống hàng ngày. Do đó ở các n-ớc, nguyên tắc “*tự do tiếp cận pháp luật*” (libre accès au droit) cũng đã đ-ợc áp dụng từ rất lâu, bởi vì muốn nguyên tắc đầu đ-ợc tôn trọng, bắt buộc nguyên tắc sau phải đ-ợc áp dụng (và Internet là công cụ đắc lực giúp phổ biến pháp luật để đạt đ-ợc mục đích này). Hơn thế nữa, hiện nay, nó còn đặt ra những yêu cầu cao hơn: không những mọi công dân phải đ-ợc tự do tiếp cận các nguồn văn bản pháp lý với các văn bản h-ớng

dẫn thi hành, mà còn phải đ-ợc tiếp cận các án lệ có liên quan, hay các học thuyết, các dự thảo luật, và các ý kiến đóng góp cho dự thảo luật..., với các thông tin đã đ-ợc xử lý nhằm tạo thuận lợi cho ng-ời sử dụng. Hiện nay các website cung cấp các văn bản pháp lý, các bản án, quyết định thuần túy của tòa án các cấp phúc thẩm và phá án (Tòa án tối cao) ở các n-ớc đ-ợc tìm thấy rất dễ dàng và hoàn toàn miễn phí², tuy nhiên các dịch vụ cung cấp các án lệ có bình chú, phân tích, các học thuyết... liên quan đến các quy định pháp luật vẫn phải trả tiền³, do đó, tại hội thảo mọi ng-ời đã nêu ý kiến rất nhiều về vấn đề này,

¹ Nội dung cụ thể trên website www.frlii.org.

² Ví dụ nh- www.legifrance.org.fr, www.droitfrancophone.org, <http://europa.eu.int>, www.IIIJ.Can.org.

³ Ví dụ nh- www.dalloz.fr, www.juris-classeur.com...

đấu tranh để quyền tự do tiếp cận pháp luật của công dân được mở rộng hơn nữa và thực sự có hiệu quả.

Tình hình trên thế giới là thế, còn ở Việt Nam chúng ta thì nh- thế nào. Thực ra, ngay từ Hiến pháp 1946, nguyên tắc công dân phải tuân thủ pháp luật đã được đặt ra⁴, sau đó được nhắc lại trong các hiến pháp 1959, 1980, 1992⁵ và trong Bộ luật Dân sự 1995⁶, mà muốn công dân tuân thủ pháp luật thì điều kiện tiên quyết là họ phải biết, phải được tiếp cận với các nguồn pháp luật. Thế mà hiện nay, chúng ta chỉ có công báo in, tìm thấy ở một số th- viện lớn hay ở các tr-ờng dạy luật, hay các cơ quan nhà n-ớc, những nơi mà những ng-ời dân bình th-ờng ngại tiếp xúc hoặc th-ờng không có khả năng để tiếp cận, bên cạnh đó có được một website duy nhất t-ờng đối có đầy đủ các

văn bản pháp quy, đó là trang web do Quốc hội n-ớc CHX-HCN Việt Nam chủ trì www.luatvietnam.com.vn, tuy nhiên lại phải trả tiền, còn các website của tỉnh, thành phố hay bộ ngành thì chỉ có các văn bản liên quan đến lĩnh vực của mình. Tóm lại, chúng ta đã đi sau thế giới rất xa trong vấn đề này. Do đó, làm thế nào mà chúng ta phải có nhiều trang web phổ biến pháp luật hơn và chúng phải hoạt động dựa trên nguyên tắc miễn phí, khi đó, ng-ời dân mới có nhiều cơ hội tiếp cận thông tin và được hiểu biết nhiều hơn để tôn trọng pháp luật tốt hơn. Xây dựng ý thức pháp luật nh- thế nào, nếu không bắt đầu từ việc tạo điều kiện cho họ tiếp cận pháp luật? Có lẽ, các dự án của chính phủ về phổ cập tin học, phát triển Internet có thể hỗ trợ để đạt được mục tiêu này.

Đi xa hơn một chút, từ các đề nghị phải cho phép tiếp cận miễn phí các nguồn án lệ có xử lý, các nguồn học thuyết... được đ-a ra tại hội thảo, tôi muốn đề cập đến vai trò của án lệ ở Việt Nam và khả năng tiếp cận các án lệ đó.

Việt Nam chúng ta không thừa nhận án lệ là nguồn của pháp luật, do đó, nó hoàn toàn không đóng một vai trò quan trọng nào trong hoạt động áp dụng pháp luật hay nghiên cứu khoa học pháp lý. Từ đó, dẫn đến việc mọi ng-ời không quan tâm đến nó, hơn nữa, việc l-u trữ bằng hồ sơ không cho phép dễ dàng tìm thấy các án lệ theo chủ đề, trừ khi biết rõ ngày tháng năm, số bản án, quyết định, một điều gần nh- là không thể đối với ng-ời chỉ nghiên cứu thuần túy, không liên quan đến vụ việc đó, ngoài ra còn phụ thuộc vào sự nhiệt tình của các th- ký tòa, vào các mối quan hệ, sự quen biết...

⁴ Điều 4, Hiến pháp 1946: “Mọi công dân Việt Nam phải bảo vệ Tổ quốc; tôn trọng Hiến pháp; tuân theo pháp luật”.

⁵ Điều 39, Hiến pháp 1959: “Công dân n-ớc Việt Nam dân chủ cộng hoà có nghĩa vụ tuân theo Hiến pháp, pháp luật, kỷ luật lao động, trật tự công cộng, và những quy tắc sinh hoạt xã hội”.

Điều 78, Hiến pháp 1980: “Công dân có nghĩa vụ tuân theo Hiến pháp, pháp luật, kỷ luật lao động, bảo vệ an ninh chính trị và trật tự an toàn xã hội, giữ gìn bí mật nhà n-ớc, tôn trọng những quy tắc của cuộc sống xã hội chủ nghĩa”.

Điều 79, Hiến pháp 1992: “Công dân có nghĩa vụ tuân theo Hiến pháp, pháp luật, tham gia bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội, giữ gìn bí mật quốc gia, chấp hành những quy tắc sinh hoạt cộng đồng”.

⁶ Điều 3, BLDS: Nguyên tắc tuân thủ pháp luật: “Quyền, nghĩa vụ dân sự phải được xác lập, thực hiện theo các căn cứ, trình tự, thủ tục do Bộ luật này và các văn bản pháp luật khác quy định”.

Thế nh-ng, các quy định của pháp luật chỉ là các văn bản “chết”, nó chỉ sống động khi đ-ợc áp dụng trong thực tiễn cuộc sống, đ-ợc nghiên cứu để xem cái thực tiễn sinh động kia mang đến cho các khái niệm, định nghĩa trong luật chiều rộng, chiều sâu nào... Ví dụ, các quy định rất ngắn gọn của luật nh- Điều 34 Bộ luật Dân sự 1995 của Việt Nam: “1- Quyền đối với bí mật đời t- của cá nhân đ-ợc tôn trọng và đ-ợc pháp luật bảo vệ” không nói lên đ-ợc gì, ng-ời đọc sẽ không biết đ-ợc những thông tin nào đ-ợc xem là bí mật đời t-, quyền đối với bí mật đời t- là những quyền gì, nó đ-ợc pháp luật bảo vệ ra sao..., nh-ng nếu đã có những vụ kiện phát sinh trên thực tế và đã đ-ợc thẩm phán xác định nh- thế này hoặc nh- thế kia thì việc nắm bắt các khái niệm sẽ dễ dàng hơn. Còn đối với sinh viên luật, đối t-ợng cần đ-ợc tiếp xúc với các án lệ nhiều hơn thì cũng có rất ít cơ hội, trừ một vài thầy cô có đ-ợc và đem phân tích trên lớp, do đó, họ chỉ học lý thuyết suông mà không thấy đ-ợc nó áp dụng vào thực tế nh- thế nào và khi có điều kiện đi học nâng cao ở n-ớc ngoài, họ hoàn toàn bỡ ngỡ và gặp rất nhiều

khó khăn trong việc hòa nhập. Bởi vì ở n-ớc ngoài, sinh viên khi học các môn chuyên ngành luật đ-ợc đào sâu trong các bản án, quyết định của tòa án để đánh giá, xem xét pháp luật đã đ-ợc áp dụng, xử lý nh- thế nào. Nhờ đó, khi b-ớc vào cuộc sống nghề nghiệp, họ không bị bỡ ngỡ và ít gặp khó khăn khi phải trực tiếp giải quyết các vấn đề cụ thể. Và các giáo viên hay sinh viên ở n-ớc ngoài th-ờng tỏ ra rất ngạc nhiên khi biết đến điều này của Việt Nam.

Trong hệ thống luật Anh - Mỹ, án lệ chiếm vai trò rất quan trọng, là nguồn cơ bản của hệ thống pháp luật. Còn trong hệ thống pháp luật châu Âu lục địa, án lệ cũng chiếm một vị trí quan trọng nh-ng vai trò của luật viết là thống trị, không thể tranh cãi. Chính vì thế đã dẫn đến điểm khác biệt giữa án lệ trong hai hệ thống nh- sau: án lệ trong hệ thống luật Anh-Mỹ dựa vào chính nó, có nghĩa là thẩm phán có thể ra một bản án trong đó cơ sở pháp lý là những bản án tr-ớc đó, trong khi án lệ trong hệ thống luật châu Âu lục địa chỉ căn cứ trên luật thực định, nếu có bị ảnh h-ởng hay có sự tham khảo các bản án tr-ớc đó thì cũng chỉ ngầm hiểu mà

thôi. Cách thức này hoàn toàn có thể nói đã đ-ợc áp dụng ở Việt Nam nh-ng chúng ta không muốn thừa nhận vì muốn bảo vệ nguyên tắc “chỉ căn cứ vào pháp luật” và chỉ thừa nhận “nguồn của pháp luật VN là các văn bản viết do cơ quan nhà n-ớc có thẩm quyền ban hành theo đúng trình tự, thủ tục luật định”. Đã đến lúc chúng ta cần mạnh dạn thừa nhận nó để có thể trao cho án lệ một vị trí, vai trò quan trọng hơn, tạo cơ sở cho việc khi áp dụng nguyên tắc “minh bạch pháp luật”, “tự do tiếp cận pháp luật” thì cho phép tiếp cận không những các văn bản pháp lý mà còn các bản án, quy định của tòa án, và nếu ch-a thể tiến hành bằng con đ-ờng tin học trong điều kiện hiện nay thì ít nhất tạo điều kiện dễ dàng hơn khi muốn tham khảo các bản án tại tòa án./.

* Giảng viên khoa Luật, Đại học Cần Thơ.

CẦN PHÁP LUẬT HOÁ GIAO DỊCH TH-ƠNG MẠI ĐIỆN TỬ Ở N-ỐC TA

TRỌNG BẢO*

Cùng với sự ra đời của Internet, giao dịch th-ơng mại điện tử cũng đã d-ợc hình thành và ngày càng trở nên phổ biến ở n-ớc ta. Do đó, đòi hỏi Nhà n-ớc cần nhanh chóng ban hành các văn bản pháp luật điều chỉnh lĩnh vực này, đảm bảo cho các giao dịch th-ơng mại điện tử đ-ợc an toàn cả về mặt kỹ thuật cũng nh- pháp lý

Thực trạng về giao dịch th-ơng mại điện tử

Hiện nay, các giao dịch điện tử nói chung và th-ơng mại điện tử nói riêng đang phát triển nhanh chóng, có tác động mạnh và trở nên thông dụng trong giao th-ơng quốc tế, đặc biệt là ở Hoa Kỳ, Hàn Quốc, Canada, EU, Singapo, Thái Lan, Nhật Bản...

Theo số liệu của Cơ quan Th-ơng mại và Phát triển Liên Hiệp quốc (UNTACD), giá trị giao dịch th-ơng mại điện tử trên thế giới năm 2003 đạt hơn 1.400 tỷ USD, tăng gần 1,8 lần so với năm 2002 (giá trị giao dịch th-ơng mại điện tử năm 2002 là gần 825 tỷ USD). UNTACD còn dự kiến giá trị giao dịch th-ơng mại điện tử toàn cầu năm 2004 sẽ đạt khoảng 2.400 tỷ USD và đạt gần 13.000 tỷ USD vào năm 2005.

Những con số trên đã làm các nhà quản lý, các tổ chức kinh tế n-ớc ta phải quan tâm, nhất là khi

chúng ta đang chuẩn bị gia nhập WTO, thực hiện AFTA, hiệp định e-ASEAN và mở rộng hợp tác kinh tế với những thị trường lớn nh- châu Âu, Mỹ, Nhật Bản...

Nắm bắt đ-ợc xu h-ớng và thấy đ-ợc sự tiện lợi trong các giao dịch điện tử (xem hộp 1), nhiều bộ, ngành, địa ph-ơng, nhiều tổ chức kinh tế n-ớc ta đã từng b-ớc đ-a công nghệ thông tin vào phục vụ tác nghiệp, ứng dụng sâu rộng trong công tác quản lý và sản xuất kinh doanh.

Tuy nhiên, việc ch-a có quy phạm pháp luật điều chỉnh lĩnh vực này đã làm nảy sinh một số khó khăn, bất cập.

Một là, việc áp dụng kê khai thuế, khai báo hải quan qua mạng và các dịch vụ tiện ích của ngân hàng nh-: Internet Banking, Home Banking, Telephone Banking... ch-a

Hộp 1

Ví dụ, Nhà máy B có một trang Web giới thiệu sản phẩm. Qua đó, công ty A biết B có thể là đối tác cung cấp hàng hoá cho mình nên gửi một th- điện tử (e-mail) cho B đề nghị mua hàng. Bên B trả lời bằng một e-mail chấp nhận bán hàng. Hai th- điện tử trên đều sử dụng một phần mềm cho phép biết chính xác địa chỉ ng-ời gửi và đảm bảo nội dung th- không bị thay đổi. Đúng theo thoả thuận, B giao hàng và nhận tiền qua một tài khoản ngân hàng. Đến đây giao dịch đã hoàn tất mà hai bên không cần gặp mặt nhau. Giao kết hợp đồng giữa A và B diễn ra một cách tự nhiên vì cả hai đều có bằng chứng để toà án bảo vệ mình nếu bên kia không thực hiện theo đúng thoả thuận.

thể triển khai đến khách hàng nh- một dịch vụ hoàn chỉnh, bởi thời gian đầu thí điểm kê khai thuế, khai báo hải quan qua mạng, doanh nghiệp (DN) vẫn phải duy trì song song hình thức in hồ sơ ra giấy để đối chiếu do không có hệ thống chứng thực tính pháp lý, gây lãng phí thời gian và phiền toái cho các DN. Bên cạnh đó, các DN làm ăn chân chính, có nhu cầu đầu t- thiết thực còn băn khoăn về việc mua bán

hàng hoá qua mạng có đ-ợc xem là nhập khẩu, có đ-ợc tính chi phí đầu vào hay không?

Hai là, đi liền với sự băn khoăn của các DN là sự lo lắng của cơ quan Nhà n-ớc trong việc quản lý thuế nhập khẩu, thuế GTGT. Theo Bộ B-u chính - Viễn thông, năm 2003, nhu cầu nhập khẩu phần mềm của n-ớc ta khá lớn (tổng giá trị phần mềm nhập khẩu -ớc đạt 150 triệu USD, chắc chắn tới đây sẽ còn lớn hơn), bởi nhu cầu hiện đại hoá, tin học hoá của chúng ta còn rất lớn, mà năng lực sản xuất phần mềm của các DN trong n-ớc ch-a đáp ứng đ-ợc yêu cầu. Trong khi đó, việc nhập khẩu phần mềm lại không khó khăn nh- nhập khẩu linh kiện điện tử, ô tô, xe máy... mà chỉ cần thông qua con đ-ờng Internet. Cách mua bán thuận tiện này sẽ khiến cho một số sản phẩm phần mềm nhập khẩu không thuộc diện miễn thuế có cơ hội trốn thuế, vì việc “*vận chuyển*” hàng hoá phần mềm nhập khẩu hiện nay vẫn ch-a phải qua một “*cửa khẩu*” nào, gây thất thu cho Nhà n-ớc, tạo ra sự bất bình đẳng trong việc cạnh tranh về giá trên thị

tr-ờng, gây thiệt cho DN phần mềm trong n-ớc...

Pháp luật hoá giao dịch th-ơng mại điện tử

Năm 1996, Ủy ban Liên Hiệp Quốc về pháp luật Th-ơng mại Quốc tế (UNCITRAL) đã ban hành luật mẫu về Th-ơng mại Điện tử, và nhiều n-ớc đã xây dựng văn bản pháp luật quốc gia dựa trên mẫu này. Điểm quan trọng của các văn bản pháp luật đó là thừa nhận thông điệp dữ liệu điện tử có các thuộc tính t-ơng đ-ương văn bản giấy, đ-ợc tin cậy và có giá trị pháp lý (những thuộc tính căn bản nhất của một văn bản giấy bao gồm:

- (i) Khả năng có thể đ-ợc đ-ợc.
- (ii) Không bị thay đổi nội dung theo thời gian.
- (iii) Cho phép tái tạo tài liệu sao cho mỗi bên đều có bản sao của tài liệu ban đầu.
- (iv) Cho phép xác thực tài liệu bằng chữ ký.
- (v) Đ-ợc cơ quan Nhà n-ớc và Toà án chấp nhận).

Chúng ta hãy lấy ví dụ trên để xem th- điện tử có đáp ứng đ-ợc những thuộc tính của

văn bản giấy hay không. Ở đây, cả A và B đều đọc được nội dung th- điện tử của nhau, vậy thuộc tính thứ nhất được đáp ứng. Để thực hiện giao dịch điện tử, cả A và B đều sử dụng phần mềm cho phép tạo và giải mã các dữ liệu, qua đó nhận dạng ng-ời gửi và chứng minh ng-ời gửi đã chấp nhận nội dung th-. Trên th- điện tử, ng-ời gửi “ký” vào th- và gửi cho ng-ời nhận. Hành vi “ký” điện tử cho biết ng-ời ký là ai và chứng minh được ng-ời đó đã chấp nhận nội dung th-. Có nghĩa, A không thể từ chối việc gửi th- với nội dung xác định cho B và ng-ọc lại. Như vậy là đáp ứng các thuộc tính thứ hai và thứ t-. A và B có nhiều cách l-u giữ an toàn tất cả th- điện tử của quá trình giao dịch và xuất trình khi cần thiết, tức là đã thoả mãn thuộc tính thứ ba. Cuối cùng, khi xảy ra tranh chấp, A hoặc B được phép sử dụng các th- điện tử trên để yêu cầu cơ quan Nhà n-ớc có thẩm quyền hoặc Toà án bảo vệ quyền lợi của mình, thuộc tính thứ năm được thoả mãn.

Nh- vậy, một thông điệp điện tử hoàn toàn có thể t-ơng đ-ơng một văn bản giấy ở cả khía cạnh kỹ thuật và pháp lý.

Vấn đề là, cần phải thừa nhận những thuộc tính này trong hệ thống pháp luật quốc gia.

Ở n-ớc ta, Nghị quyết số 21 (ngày 26/11/2003), Quốc hội khoá XI, đã bổ sung dự án Luật Giao dịch điện tử (GDĐT) vào chương trình làm luật giai đoạn 2002– 2007. Theo đó, Luật GDĐT đang được khẩn trương hoàn thành để áp dụng vào cuối năm 2005, đầu năm 2006. Bên cạnh Luật GDĐT một khía cạnh kỹ thuật đóng vai trò không thể thiếu trong các loại giao dịch điện tử là chứng thực điện tử (chứng thực điện tử là kỹ thuật nhằm chứng thực danh tính của ng-ời tham gia gửi và nhận thông tin qua mạng, chứng thực nguồn gốc và nội dung thông tin giao dịch) cũng đang được chú ý xây dựng cơ sở pháp lý thông qua các văn bản pháp luật khác, đó là Pháp lệnh Thương mại Điện tử (do Bộ Thương mại chủ trì) và Nghị định của Chính phủ quy định việc nghiên cứu, sản xuất và sử dụng mật mã không thuộc phạm vi bí mật nhà n-ớc (do Ban cơ yếu Chính phủ chủ trì).

Qua các cuộc hội thảo gần đây, không ít ý kiến cho rằng, nên gộp dự thảo Pháp lệnh

Thương mại Điện tử và Luật GDĐT để trình Quốc hội thông qua vào cuối năm 2005. Tr-ớc mắt, để giải quyết những bức xúc, nên ban hành pháp lệnh, bởi nếu tiếp tục chờ đến khi ra luật thì cơ sở pháp lý cho các GDĐT sẽ còn bỏ ngỏ thêm vài năm nữa, và các nhà đầu t- trong lĩnh vực này sẽ không dám mạnh dạn xúc tiến đầu t-. Nhiều DN cũng cho rằng, việc sớm có cơ sở pháp lý trong giao dịch điện tử không những sẽ thúc đẩy các công ty có hoạt động giao dịch thương mại qua mạng điện tử, các siêu thị điện tử bung ra làm ăn, mà còn tạo điều kiện cho những hoạt động có liên quan đến thủ tục hành chính nh-: đăng ký chứng chỉ ISO, cấp phép kinh doanh, kê khai thuế, khai báo hải quan qua mạng... có cơ sở để phát triển mạnh hơn. Chúng tôi tán thành với những ý kiến trên.

Giao dịch thì không thể không nói đến chữ ký. Đối với giao dịch truyền thống, chữ ký “tay” là phương tiện phổ biến để ghi nhận tính xác thực của thông tin trong văn bản giấy. Còn chữ ký điện tử là “*dữ liệu nằm trong, gắn vào hoặc kết hợp một cách hợp lý với thông*

điệp dữ liệu đó, đồng thời chỉ ra sự chấp thuận của các bên đối với những thông tin trong dữ liệu". Để có sự t-ơng ứng, chữ ký điện tử vẫn phải có hai chức năng nh- chữ ký "tay", đó là: xác nhận nội dung văn bản và sự đồng ý của ng-ời lập nội dung đó. Vì vậy, đối với các giao dịch mà pháp luật không yêu cầu lập thành văn bản hay phải lập thành văn bản nh-ng không cần công chứng, thì chữ ký điện tử có thể t-ơng đ-ơng nh- chữ ký "th-ờng". Song, đối với những giao dịch mà pháp luật đòi hỏi phải lập thành văn bản có công chứng thì, chữ ký điện tử nh- khái niệm nêu trên sẽ không còn đáp ứng đ-ợc các yêu cầu của luật mà phải viện dẫn đến chữ ký an toàn (chữ ký an toàn là một dạng chữ ký điện tử, nh-ng đòi hỏi phải thoả mãn những điều kiện sau: chỉ gắn duy nhất với một chữ ký, cho phép xác định đ-ợc ng-ời ký, đ-ợc tạo ra bằng những ph-ơng tiện mà ng-ời ký có thể giữ d-ới sự kiểm soát độc quyền của mình, mọi thay đổi đối với thông tin sau thời điểm ký có thể bị phát hiện). Nh- vậy, với loại chữ ký này, phải có "chứng thực điện tử" mới có giá trị.

Hiện nay, n-ớc ta mới chỉ có một số đơn vị đang thực hiện việc cấp chứng thực nh- công ty VASC, VDC; trung tâm tin học thuộc Bộ Khoa học - Công nghệ... Ngoài ra, một số đơn vị khác cũng đang thử nghiệm xây dựng các cơ quan chứng thực nội bộ.

Theo ông Nguyễn Minh Dân (Vụ tr-ởng Vụ Khoa học Công nghệ, Bộ B-u chính – Viễn thông) thì, sau khi Luật GDĐT đ-ợc ban hành, một hệ thống quản lý và cung cấp chứng thực điện tử sẽ phải đ-ợc hình thành: *Thứ nhất*, cơ quan cấp chứng thực gốc với nhiệm vụ cấp chứng chỉ số cho các cơ quan chứng thực. *Thứ hai*, các cơ quan chứng thực chuyên cung cấp chứng chỉ số cho ng-ời sử dụng. *Thứ ba*, cơ quan đăng ký là những đơn vị đ-ợc cơ quan chứng thực uỷ quyền cấp chứng chỉ số cho ng-ời sử dụng.

Cũng theo ông Dân, hiện n-ớc ta đã tham khảo đ-ợc một số tiêu chuẩn quốc tế về chứng thực điện tử ở các n-ớc, song vẫn ch-a quyết định chọn một ph-ơng thức nào, vì cần phải cân nhắc giữa việc áp dụng các tiêu chuẩn quốc tế hay tự xây dựng tiêu chuẩn

riêng. Bên cạnh đó, các cơ quan Nhà n-ớc có thẩm quyền đang thảo luận về việc đ-a ra chứng chỉ số hay ch-ơng trình mã hoá tr-ớc; hoặc tiến hành việc đ-a đồng thời cả hai yếu tố này. Hiện nay, do Luật GDĐT và Pháp lệnh TMĐT ch-a ban hành nên ch-a thể thực hiện hoàn chỉnh hệ thống chứng thực điện tử. Chính phủ đang giao cho Bộ B-u chính – Viễn thông chủ trì soạn thảo nghị định về chữ ký số và dịch vụ chứng thực điện tử. Theo kinh nghiệm của một số n-ớc, số l-ợng đơn vị cấp chứng thực điện tử th-ờng từ khoảng 3 - 6 đơn vị, nh- Hàn Quốc đã cấp phép cho 6 công ty và Malaysia có 3 công ty cấp chứng thực cho ng-ời sử dụng. Việc tính toán số l-ợng các đơn vị cấp chứng thực liên quan đến sự đồng bộ trong việc chứng thực chéo giữa các công ty cấp chứng thực. Đây cũng là vấn đề mà Việt Nam đang tìm hiểu, vì chứng thực chéo là điều bắt buộc khi chúng ta hội nhập quốc tế./.

* Cục thuế tỉnh Gia Lai

NỘI DUNG VÀ PHƯƠNG THỨC LÃNH ĐẠO CỦA ĐẢNG ĐỐI VỚI QUỐC HỘI Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

TRẦN NGỌC ĐÔNG*

1. Đặc trưng cơ bản về sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội

1.1 Sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội là sự lãnh đạo đối với cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân

Theo Hiến pháp, Quốc hội có vị trí đặc biệt quan trọng. Vị trí đặc biệt đó thể hiện sâu sắc 2 tính chất sau đây:

- Một là, Quốc hội là cơ quan cao nhất của nhân dân.

- Hai là, Quốc hội là cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất.

Ở nước ta, “tất cả quyền lực Nhà nước thuộc về nhân dân”. Như vậy, nhân dân là chủ thể mang quyền lực Nhà nước. Tuy nhiên, muốn sử dụng quyền lực Nhà nước của mình, nhân dân phải được tổ chức lại dưới hình thức Nhà nước. Quốc hội chính là cơ quan Nhà nước cao nhất, thông qua đó, nhân dân sử dụng quyền lực Nhà nước của mình. Thông qua Quốc hội, ý chí của nhân dân trở thành ý chí của Nhà nước thể hiện bằng các đạo luật mang tính bắt buộc chung. Cũng thông qua Quốc hội bầu ra Chủ tịch nước, thành lập Chính phủ, bầu ra Chánh án Tòa án nhân dân tối cao và Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Các cơ quan này

tổ chức và hoạt động theo chức năng, nhiệm vụ do Hiến pháp quy định, chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội. Quốc hội giám sát toàn bộ mọi hoạt động của bộ máy Nhà nước.

Với vị trí đặc biệt nói trên của Quốc hội trong bộ máy Nhà nước ta, đòi hỏi phương thức lãnh đạo của Đảng phải phù hợp với vị trí đó, đảm bảo phát huy được vai trò là cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất, cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, đảm bảo cho ý chí của Đảng và lòng dân do Quốc hội đại diện là thống nhất với nhau, Quốc hội mạnh và thực quyền chính là Đảng mạnh.

1.2 Sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội là sự lãnh đạo đối với một thể chế tạo lập nền tảng chính trị - pháp lý cho sự tồn tại và phát triển của Nhà nước và xã hội ta

Quốc hội nước ta ra đời và tồn tại trước hết là để tạo lập nền tảng chính trị - pháp lý cho sự tồn tại và phát triển của Nhà nước và xã hội. Nhờ vai trò này mà toàn bộ tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước được xây dựng, củng cố và hoàn thiện dựa trên nền tảng chính trị - pháp lý vững chắc.

Hơn nửa thế kỷ qua với 11 khóa Quốc hội, ở nước ta đã có 4 bản Hiến pháp và nhiều đạo luật, pháp lệnh, trong đó có những bộ

luật lớn nh- Bộ luật Dân sự, Bộ luật Hình sự, Bộ luật Tố tụng hình sự, Bộ luật Tố tụng dân sự... làm nền tảng chính trị - pháp lý không những cho tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà n-ớc mà còn là cơ sở pháp lý cho sự tồn tại và phát triển các quan hệ kinh tế hiện nay ở n-ớc ta. Chỉ tính riêng Quốc hội các khóa trong thời kỳ đổi mới đã thông qua đ-ợc 93 bộ luật, đạo luật và Ủy ban Th-ờng vụ Quốc hội thông qua 124 pháp lệnh.

Nh- vậy, thực tiễn chỉ ra rằng, *muốn xây dựng và củng cố vững chắc nền tảng chính trị - pháp lý của đất n-ớc không thể không ngừng chăm lo xây dựng và củng cố Quốc hội, phát huy vai trò của Quốc hội trong việc thực hiện các chức năng lập hiến và lập pháp; quyết định những vấn đề trọng đại của đất n-ớc, giám sát tối cao toàn bộ hoạt động của Nhà n-ớc.* Để giữ vững vai trò đó, đòi hỏi không ngừng đổi mới ph-ơng thức lãnh đạo của Đảng để Quốc hội phát huy đ-ợc đầy đủ vai trò nói trên.

1.3 Sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội là sự lãnh đạo đối với một thể chế vừa là Nhà n-ớc vừa là nhân dân

Khác với các cơ quan Nhà n-ớc khác, Quốc hội có hai t- cách: Quốc hội vừa có t- cách nhân dân vừa có t- cách Nhà n-ớc. Với t- cách là nhân dân, trong quá trình hoạt động của mình, Quốc hội luôn thể hiện ý chí, nguyện vọng của nhân dân, nói tiếng nói của nhân dân trong mối quan hệ với các cơ quan Nhà n-ớc khác. Đồng thời, thông qua Quốc hội, nhân dân lại có điều kiện tham gia trực tiếp một cách rộng rãi, có hiệu lực và có hiệu quả vào các hoạt động của Nhà n-ớc.

Với t- cách là Nhà n-ớc, Quốc hội chính là nhân dân đ-ợc thống nhất lại d-ới hình thức Nhà n-ớc, đ-ợc nhân dân ủy quyền thực hiện quyền lực Nhà n-ớc trong mối quan hệ với các cơ quan Nhà n-ớc khác và với chính mình. Vì thế, có thể nói, Quốc hội vừa là nơi thực hiện và thể hiện chế độ dân chủ đại diện (dân chủ thông qua ủy quyền) và vừa là nơi thể hiện và thực hiện dân chủ trực tiếp (thông qua Quốc hội, nhân dân thể hiện trực tiếp ý chí của mình). Sự kết hợp giữa dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện, một mặt đ-ợc thể hiện và thực hiện thông qua hoạt động của ng-ời đại biểu nhân dân trong và ngoài kỳ họp, mặt khác còn thông qua tính tích cực của nhân dân trong việc tham gia các hoạt động của Quốc hội. Quốc hội cũng là nơi để nhân dân lao động “học” và “tập làm” dân chủ. *Vi thế, xây dựng và phát huy vai trò của Quốc hội phải đ-ợc coi là một quy luật phát triển của Nhà n-ớc dân chủ.* Đúng nh- V.I.Lênin đã nói, không thể quan niệm một nền dân chủ mà lại không có cơ quan đại diện¹.

Đổi mới nội dung và ph-ơng thức lãnh đạo của Đảng phải phù hợp với tính nhân dân và tính nhà n-ớc kết tinh trong tổ chức và hoạt động của Quốc hội, đảm bảo cho hoạt động của Quốc hội thể hiện mạnh mẽ quyền lực nhà n-ớc thuộc về nhân dân, vừa thể hiện ngày càng sâu sắc nền dân chủ xã hội chủ nghĩa. Tổ chức và hoạt động của Quốc hội phù hợp với ý chí và nguyện vọng của nhân dân chính là nơi nhân dân thừa nhận và đánh giá sự lãnh đạo của Đảng.

1.4 Sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội là sự lãnh đạo đối với một tổ chức thể hiện sinh động hình ảnh “nhân dân thu

¹ V.I.Lênin: *Tuyển tập, tập 33, tr.57.*

nhỏ”² và hiện thân của sức mạnh vô địch của khối đại đoàn kết toàn dân đ-ợc thống nhất lại d-ới hình thức Nhà n-ớc

Sở dĩ Quốc hội kết tinh đ-ợc những tinh hoa đó, bởi vì từ khi ra đời cho đến nay, Quốc hội đ-ợc xây dựng, củng cố và phát triển dựa trên cơ sở xã hội rất rộng lớn, bao gồm các giai cấp, các tầng lớp trong cộng đồng nhân dân và dân tộc Việt Nam.

Với quyền lực Nhà n-ớc thuộc về nhân dân và chế độ bầu cử tự do, tiến bộ, thành phần đại biểu đ-ợc bầu vào Quốc hội qua các khóa ngày càng thể hiện chân thực hình ảnh “*nhân dân thu nhỏ*”. Ngoài đại biểu của các giai cấp công nhân và nông dân; nhiều nhân sĩ trí thức, nhiều nhà hoạt động tôn giáo, nhiều ng-ời thuộc tầng lớp trên đã đ-ợc bầu vào Quốc hội. Điều đó nói lên Quốc hội n-ớc ta không chỉ là cơ quan quyền lực Nhà n-ớc cao nhất của riêng giai cấp công nhân, nông dân và tầng lớp trí thức mà còn là của cả cộng đồng nhân dân với các giai cấp tầng lớp khác nhau trong xã hội, thể hiện sâu sắc bản chất nhân dân của Nhà n-ớc ta. Đúng nh-Chủ tịch Hồ Chí Minh đã từng nhận định: “*Đó là một truyền thống quý báu của Quốc hội ta, một -u điểm cơ bản của chế độ ta*”. Từ đó, có thể khẳng định rằng, phát huy vai trò của khối đại đoàn kết dân tộc, sức mạnh của nhân dân, không thể không đề cao và phát huy vai trò của Quốc hội. Ng-ợc lại coi th-ờng và hạ thấp vị trí, vai trò của Quốc hội chính là xem th-ờng và hạ thấp vai trò của nhân dân trong tổ chức và thực thi quyền lực Nhà n-ớc, trong việc thực hiện những nhiệm vụ chính trị của đất n-ớc d-ới sự lãnh đạo của Đảng, đồng thời làm cho bộ máy Nhà n-ớc xa rời bản

chất của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Vì vậy, đổi mới nội dung và ph-ơng thức lãnh đạo của Đảng sao cho phát huy và tăng c-ờng tính nhân dân trong tổ chức cũng nh- hoạt động của Quốc hội. Để làm điều đó, tr-ớc hết cần đổi mới sự lãnh đạo của Đảng trên các vấn đề liên quan đến bầu cử, ứng cử, vấn đề về nhân sự cấp cao trong bộ máy Nhà n-ớc thuộc thẩm quyền của Quốc hội có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong việc chuyển Quốc hội từ hoạt động hình thức sang hoạt động thực quyền.

2. Tiếp tục đổi mới sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội

2.1 Các quan điểm tiếp tục đổi mới nội dung và ph-ơng thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội

Quan điểm chung là Đảng phải tiếp tục đổi mới về nội dung và ph-ơng thức lãnh đạo, phải đi đầu trong đổi mới với những b-ớc đi thích hợp, phù hợp với đặc điểm của các cơ quan trong bộ máy Nhà n-ớc.

- Đảng ta là Đảng cầm quyền, là Đảng duy nhất lãnh đạo Nhà n-ớc và xã hội. Vì vậy, khi đặt vấn đề đổi mới ph-ơng thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội phải đ-ợc xem xét trong mối quan hệ Đảng không chỉ lãnh đạo Quốc hội mà lãnh đạo tất cả bộ máy Nhà n-ớc và xã hội. Vì vậy, nội dung và ph-ơng thức lãnh đạo của Đảng không thể tách rời với nội dung và ph-ơng thức lãnh đạo bộ máy Nhà n-ớc và xã hội nói chung. Tuy nhiên, tổ chức và hoạt động của Quốc hội có những đặc tr-ng khác so với các cơ quan trong bộ máy Nhà n-ớc nên nội dung và ph-ơng thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội có những nét

² Lời nói đầu Hiến pháp 1946.

đặc thù riêng biệt. Không thể rập khuôn máy móc sử dụng một ph-ơng thức lãnh đạo giống nhau cho các cơ quan Nhà n-ớc khác nhau.

- Đảng lãnh đạo Quốc hội, do nhân dân bầu ra, các vị đại biểu Quốc hội đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân lao động cả n-ớc. Vì thế, Đảng lãnh đạo vừa luôn luôn phải tôn trọng và phát huy vai trò của Quốc hội, không xem mình đứng trên Quốc hội, áp đặt nội dung lãnh đạo của mình, lại vừa phải là lực l-ợng tiên phong h-ớng dẫn, định h-ớng nội dung và ph-ơng thức hoạt động của Quốc hội. Phải chỉ rõ phạm vi và nội dung lãnh đạo, bao gồm những vấn đề gì và đến mức độ nào.

- Đảng lãnh đạo, chứ Đảng không chỉ đạo công việc cụ thể của Quốc hội. Đảng lãnh đạo nh-ng phải thực sự tôn trọng Quốc hội với t- cách là cơ quan dân cử, cơ quan quyền lực Nhà n-ớc cao nhất. Phải thừa nhận về ph-ơng diện chính trị và pháp lý rằng, Quốc hội chính là cơ quan đ-ợc nhân dân chính thức giao quyền lực Nhà n-ớc và nhân dân thực hiện quyền lực Nhà n-ớc thông qua Quốc hội.

- Đổi mới nội dung và ph-ơng thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội phải đảm bảo cho nền tảng chính trị - pháp lý của quốc gia phát triển bền vững, tăng c-ờng mối quan hệ mật thiết giữa Đảng với Quốc hội và nhân dân.

Bất cứ Đảng cầm quyền nào cũng không muốn mất đi quyền lãnh đạo của mình hay rơi vào nguy cơ mất quyền lãnh đạo. Việc mất quyền lãnh đạo có thể xảy ra một khi chính trị không ổn định. Quốc hội là nền tảng chính trị - pháp lý cho một quốc gia. Nền tảng đó không vững chắc chính là nơi nảy sinh mất ổn định.

Vì thế, đổi mới nội dung và ph-ơng thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội sao cho Quốc hội ngày càng thực hiện tốt các chức năng lập hiến, lập pháp; giám sát tối cao và quyết định các vấn đề trọng đại của đất n-ớc, góp phần thúc đẩy kinh tế - xã hội phát triển, nhân dân phấn khởi, hăng say và an tâm lao động, đầu t- và mở rộng sản xuất kinh doanh, ngày càng đoàn kết gắn bó tin t-ởng vào sự lãnh đạo của Đảng, Nhà n-ớc và Quốc hội.

2.2 Tiếp tục đổi mới nội dung lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội

Đảng lãnh đạo Nhà n-ớc nói chung và Quốc hội nói riêng là nguyên tắc hiến định, song nội dung lãnh đạo bao gồm những vấn đề gì và bằng ph-ơng thức nào luôn là vấn đề đặc biệt quan trọng mà Đảng phải tìm tòi sáng tạo và sử dụng hợp lý phù hợp với từng thời kỳ cách mạng. Việc xác định nội dung lãnh đạo bao gồm những gì và việc sử dụng những ph-ơng thức nào để đạt hiệu quả cao nhất luôn luôn là hai vấn đề liên quan mật thiết với nhau. Mỗi nội dung lãnh đạo cần phải đ-ợc chuyển tải bằng những ph-ơng thức t-ơng thích với nó. Về hoạt động lập pháp, sự lãnh đạo của Đảng bao gồm một số nội dung cơ bản sau:

a. Lãnh đạo, định h-ớng hoạt động lập hiến, lập pháp

Tr-ớc hết cần phải khẳng định rằng, đ-ờng lối chính sách của Đảng thể hiện trong các nghị quyết, quyết định của Đảng là nguồn của pháp luật n-ớc ta. Do đó, đ-ờng lối chính sách của Đảng là định h-ớng nội dung và là cơ sở chính trị của pháp luật. Pháp luật là sự thể chế hoá đ-ờng lối, chủ tr-ơng của Đảng thành các quy tắc có tính bắt buộc chung.

Trong điều kiện Đảng cầm quyền, đường lối không thể chế hoá thành pháp luật thì sự lãnh đạo không trở thành sức mạnh vật chất, sức mạnh có tính bắt buộc chung đối với xã hội. Như vậy, Đảng không thể lãnh đạo được đối với Nhà nước và xã hội. Điều đó cho thấy rằng, nếu chủ trương, đường lối của Đảng càng hoàn thiện, càng cụ thể minh bạch, phù hợp với thực tiễn khách quan của đất nước thì việc thể chế hoá thành pháp luật là đúng đắn, càng có khả năng điều chỉnh các quan hệ xã hội, do vậy, sự lãnh đạo của Đảng càng được tăng cường.

Trên cơ sở các nội dung thể hiện đường lối của Đảng trong từng thời kỳ, Quốc hội với chức năng lập hiến và lập pháp của mình thể chế hóa thành các văn bản quy phạm pháp luật tương ứng.

Sự lãnh đạo mang tính định hướng của Đảng đối với hoạt động lập pháp trước hết là sự chỉ đạo trong việc xây dựng kế hoạch, chương trình lập pháp. Cùng với điều đó, nghị quyết của Đảng cần định hướng một số nội dung thuộc về quan điểm chính sách về đất đai, về kinh tế thị trường nhiều thành phần định hướng xã hội chủ nghĩa, về cải cách pháp xây dựng nhà nước pháp quyền...

b. Lãnh đạo việc xây dựng tổ chức và đội ngũ cán bộ cho công tác lập pháp

Đây là một nội dung lãnh đạo quan trọng để nâng cao chất lượng của hoạt động lập pháp. Hoạt động lập pháp do nhiều người, nhiều chủ thể khác nhau tham gia. Sản phẩm của nó là sự kết tinh trí tuệ của nhiều cơ quan, tổ chức và cá nhân. Vì thế, lãnh đạo công tác tổ chức và nhân sự là một nội dung quan trọng về sự lãnh đạo của Đảng đối với

Quốc hội. Cần coi trọng nội dung lãnh đạo này để sớm hình thành tổ chức bộ máy và đội ngũ cán bộ, chuyên gia giỏi phục vụ hoạt động lập pháp đáp ứng đòi hỏi tăng nhanh về số lượng, cao về chất lượng các dự án luật và pháp lệnh phục vụ nhiệm vụ phát triển, hội nhập và xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

c. Lãnh đạo việc ban hành các đạo luật và pháp lệnh cụ thể

Như phần đầu của mục này đã trình bày, Đảng thông qua các nghị quyết của mình để lãnh đạo, định hướng hoạt động lập pháp về nội dung và chương trình kế hoạch. Lãnh đạo bằng cách đó, mang tính chỉ đạo chung. Cùng với điều đó, Đảng còn lãnh đạo một cách cụ thể hơn bằng định hướng nội dung đối với từng đạo luật, pháp lệnh cụ thể.

Sự lãnh đạo của Đảng đối với từng đạo luật, pháp lệnh cụ thể là cần thiết, tuy nhiên, để đẩy nhanh tiến độ xây dựng luật và pháp lệnh, đồng thời không sa vào công việc cụ thể của Nhà nước cũng cần phải đổi mới nội dung lãnh đạo của Đảng theo hướng đề cao trách nhiệm của Đảng đoàn Quốc hội và Ban cán sự Đảng Chính phủ, của cá nhân và cơ quan có thẩm quyền trong các giai đoạn của quy trình lập pháp.

d. Lãnh đạo Quốc hội quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước

Quốc hội theo Hiến pháp 1992 (sửa đổi) và Luật tổ chức Quốc hội hiện hành có nhiệm vụ và quyền hạn: quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia; quyết định chính sách dân tộc, tôn giáo; quyết định tổ chức, nhân sự bộ máy Nhà nước...

Để các quyết định lãnh đạo của mình được thực hiện phù hợp với ý chí và nguyện vọng của nhân dân thông qua việc ủy thác cho các Đại biểu Quốc hội cần tiếp tục đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng sao cho ý Đảng lòng dân thống nhất là một theo một quy trình dân chủ, cởi mở, minh bạch, không gò bó, áp đặt, lắng nghe, tôn trọng ý kiến của nhau.

đ. Lãnh đạo Quốc hội thực hiện chức năng giám sát tối cao toàn bộ hoạt động của Nhà n-ớc

Nội dung cơ bản của lãnh đạo Quốc hội thực hiện chức năng giám sát đó là lãnh đạo, chỉ đạo việc khắc phục những thiếu sót của quản lý nhà n-ớc do giám sát phát hiện ra. Giám sát tối cao của Quốc hội chủ yếu tập trung giám sát ở tầng cao nhất của bộ máy nhà n-ớc, nhất là giám sát Chính phủ. Vì thế, giám sát tối cao muốn nâng cao hiệu lực và hiệu quả, thì hậu quả pháp lý của nó phải là các Nghị quyết trong đó xác định trách nhiệm của tổ chức và cá nhân là một nội dung quan trọng. Những cá nhân thuộc đối tượng giám sát tối cao của Quốc hội là những người nắm giữ những trọng trách cao nhất trong bộ máy nhà n-ớc. Vì thế, sự lãnh đạo của Đảng trong việc xác định trách nhiệm cá nhân - hậu quả pháp lý của giám sát tối cao phải được xem là một nội dung quan trọng trong sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội. Hiến pháp 1992 (sửa đổi) đã mở rộng thẩm quyền cho Quốc hội trong việc bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn, thì sự lãnh đạo của Đảng cũng phải được mở rộng để Quốc hội có điều kiện thực hiện thẩm quyền này.

2.3 Tiếp tục đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng với Quốc hội

Phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội là cách thức, quy trình, phương pháp mà Đảng sử dụng để lãnh đạo Quốc hội thực hiện những nội dung lãnh đạo của mình.

Các phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà n-ớc nói chung và Quốc hội nói riêng đã được Đảng tổng kết và được thực hiện trong thực tiễn. Đối với những phương thức lãnh đạo này cần tiếp tục hoàn thiện và nâng cao chất lượng, phù hợp với đặc thù về tổ chức và hoạt động của Quốc hội.

- Về phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội bằng đường lối, quan điểm, các nghị quyết, các quyết định, chỉ thị, các nguyên tắc về các vấn đề hệ trọng của đất n-ớc.

Cần tiếp tục nâng cao chất lượng của các nghị quyết, quyết định, chỉ thị của Đảng. Các nghị quyết hay quyết định càng đi sâu vào từng lĩnh vực của đời sống xã hội, càng ổn định lâu dài, càng rõ ràng, minh bạch thì Quốc hội càng chuyển tải đầy đủ, chính xác trong quá trình thể chế hoá Hiến pháp, luật và pháp lệnh.

- Về phương thức lãnh đạo, thông qua Đảng đoàn Quốc hội, các Đảng viên là Ủy viên Ủy ban thường vụ Quốc hội và Đại biểu Quốc hội.

Trong điều kiện đổi mới hiện nay, để ý Đảng và lòng dân là một, việc tiếp tục hoàn thiện và nâng cao chất lượng của phương thức lãnh đạo này đòi hỏi các quyết định lãnh đạo của Đảng phải mềm dẻo, linh hoạt; tránh áp đặt cứng nhắc. Đặc biệt, trong việc lãnh đạo về tổ chức nhân sự, Đảng phải cung cấp đầy đủ thông tin để Quốc hội quyết định một cách thực chất; tránh cung cấp thông tin một chiều, mang ý nghĩa chính trị chung chung và xem nhẹ các thông tin về kinh tế, xã hội.

Đồng thời không ấn định một chiều chỉ đơn điệu một ph-ơng án, để từ đó thông qua Đảng đoàn Quốc hội thuyết phục đại biểu thông qua một ph-ơng án đó. Làm nh- thể sẽ dẫn Quốc hội đến hoạt động hình thức, thụ động, không thể hiện đ-ợc đầy đủ ý chí và nguyện vọng của nhân dân.

- Đảng lãnh đạo bằng ph-ơng thức kiểm tra, giám sát các hoạt động của Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội.

Đây cũng là ph-ơng thức lãnh đạo có tính truyền thống nh-ng thực ra hiệu lực và hiệu quả còn hạn chế. Vì thế, cần xây dựng một cơ chế kiểm tra, giám sát một cách hữu hiệu. Cơ chế đó về ph-ơng diện Nhà n-ớc, ch-a có cơ quan tổ chức nào có thẩm quyền kiểm tra, giám sát hoạt động của Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội. Nên chăng cần thành lập Toà án Hiến pháp để thông qua đó Đảng thực hiện kiểm tra, giám sát hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và tăng c-ờng giám sát của nhân dân thông qua Mặt trận Tổ quốc các cấp.

Ngoài những ph-ơng thức lãnh đạo truyền thống nói trên cần tiếp tục tìm tòi các ph-ơng thức lãnh đạo khác phù hợp. Theo chúng tôi, có một số ph-ơng thức lãnh đạo mới sau đây:

- Ph-ơng thức lãnh đạo thông qua cơ chế bỏ phiếu tín nhiệm đối với những ng-ời do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn theo quy định mới của Hiến pháp và Luật Tổ chức Quốc hội. Đây là ph-ơng thức lãnh đạo mới cần đ-ợc Trung -ơng và Bộ Chính trị sử dụng để góp phần nâng cao trách nhiệm và năng lực của những ng-ời đ-ợc Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn. Bằng ph-ơng thức này mà vai trò lãnh đạo của Đảng ngày càng đ-ợc nâng cao, nhân dân ngày càng tin t-ờng vào các cơ

quan nhà n-ớc. Không nên quá thận trọng hoặc c-ờng điệu việc bỏ phiếu tín nhiệm đối với các Bộ tr-ởng. Làm tốt ph-ơng thức lãnh đạo mới này chẳng những phát huy đ-ợc vai trò của dân chủ đại diện mà còn là ph-ơng thức để Đảng xem xét đánh giá, sử dụng Đảng viên của mình.

Nghị quyết của Ban Chấp hành Trung -ơng về công tác đối với Quốc hội cần đ-ợc xem là các định h-ớng quan trọng nhất để Đảng đoàn Quốc hội chỉ đạo việc tổ chức thực hiện và tạo điều kiện để Quốc hội chủ động hơn nữa.

Sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội chủ yếu thông qua nghị quyết, quyết định của Ban Chấp hành Trung -ơng, Bộ Chính trị bằng các nội dung, định h-ớng với các căn cứ khoa học và thực tiễn xác thực, thật sự “*tâm phục, khẩu phục*” thì ý Đảng, lòng dân mới là một trong việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội.

Bài học Liên Xô và các n-ớc xã hội chủ nghĩa Đông Âu chỉ ra rằng: “*Đảng viên và quần chúng thờ ơ với Đảng, không sẵn sàng và kiên quyết đứng ra bảo vệ Đảng là do hậu quả của thái độ kiêu ngạo Cộng sản và không có tính thuyết phục của Đảng, coi th-ờng ý kiến của quần chúng, việc lấy ý kiến mang tính hình thức và mị dân, đến lúc có tai biến ng-ời dân và Đảng viên th-ờng quay l-ng lại với Đảng*”./.

*PGS.TS. Phó Chủ nhiệm VPQH, Phó tr-ởng ban công tác lập pháp của UBTVQH.

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ CÔNG VỤ, CÔNG CHỨC VÀ TRÁCH NHIỆM PHÁP LÝ CỦA CÔNG CHỨC

THÁI VINH THẮNG*

Cho đến nay, Việt Nam vẫn ch-a có một khái niệm chuẩn về công chức. Trong thực tế vẫn còn lẫn lộn giữa công chức và viên chức, giữa chính trị và hành chính, trong quản lý còn lẫn lộn giữa quản lý hành chính của bộ máy hành chính nhà n-ớc và quản lý các đơn vị hành chính sự nghiệp. Vì vậy, chế định trách nhiệm pháp lý của công chức cũng không đ-ợc quy định đầy đủ, cụ thể và rõ ràng. Trong khi đó, tình trạng vi phạm pháp luật của công chức, nhất là tham nhũng, tiêu cực, suy thoái về phẩm chất đạo đức đã có những biểu hiện mang tính trầm trọng về quy mô và trở thành hiện t-ợng khá phổ biến ở các ngành, các cấp. Tình hình trên đây đòi hỏi nhà n-ớc ta phải đầu t- nhiều công sức hơn vào việc nghiên cứu về chế độ công vụ, công chức và trách nhiệm pháp lý của công chức nhằm hoàn thiện pháp luật trong lĩnh vực này, phục vụ công cuộc xây dựng nhà n-ớc pháp quyền xã hội chủ nghĩa

1. Thực trạng pháp luật về công vụ và công chức

Thuật ngữ “công vụ” trong tiếng Việt t-ơng đ-ơng với khái niệm “public service” trong tiếng Anh và đều thể hiện đó là những hoạt động của nhà n-ớc cũng nh- các tổ chức công quyền phục vụ nhân dân (a service that a government or an official organisation provide for people)¹. “Công vụ” cũng có thể đ-ợc định nghĩa là hoạt động phục vụ lợi ích công do nhà n-ớc đài thọ hoặc tạo điều kiện (A service provided or facilitated by the Government for the general public convenience and benefit)² hoặc công việc đ-ợc thực

hiện vì chính phủ hoặc nhân danh chính phủ (work performed for or on behalf of the government)³. Từ điển tiếng Việt của Viện ngôn ngữ học do Hoàng Phê chủ biên (Nxb. Đà Nẵng- Trung tâm từ điển học, 2000) đã định nghĩa một cách ngắn gọn nh-ng khá chính xác: “Công vụ là việc công”. Hoạt động công vụ th-ờng mang tính phục vụ lợi ích công, tính chuyên nghiệp, tính không trực tiếp tạo ra của cải vật chất cho xã hội, tính đ-ợc đảm bảo bằng ngân sách nhà n-ớc. Theo các tính chất trên đây, ta có thể thấy rằng hoạt động công vụ ở Việt Nam không chỉ là hoạt động của các cơ quan nhà n-ớc mà còn là

¹ Xem Oxford advanced learner's Dictionary- Oxford university press 2000, tr.1024.

² Xem Black's Law Dictionary, Editor in Chief- Bryan A. Garner, West Group, 1999, tr. 1246.

³ Sách đã dẫn, tr. 1246.

hoạt động của các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội nh- Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các thành viên của mặt trận nh- Đảng Cộng sản Việt Nam, Tổng Liên đoàn lao động Việt Nam, Hội Liên hiệp phụ nữ Việt Nam, Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh. Nh- vậy, hoạt động công vụ ở Việt Nam bao gồm hoạt động công vụ nhà n-ớc và hoạt động công vụ của các tổ chức chính trị và chính trị xã hội. Đặc điểm này ch-a đ-ợc thể hiện rõ trong pháp luật về công vụ và công chức.

Khái niệm “*công vụ*” gắn liền với khái niệm “*công chức*”. Về khái niệm “*công chức*”, Từ điển tiếng Việt do Hoàng Phê chủ biên định nghĩa nh- sau: “*Công chức là những ng-ời đ-ợc tuyển dụng và bổ nhiệm giữ một công vụ th-ờng xuyên trong cơ quan nhà n-ớc, h-ớng l-ớng do ngân sách nhà n-ớc cấp*”⁴. Khái niệm này phù hợp với quan điểm của Pháp và các n-ớc châu Âu lục địa, tuy nhiên, không phù hợp với thực tiễn ở Việt Nam. Khái niệm công chức nói trên t-ớng đ-ợng với khái niệm “*fonctionnaire*” trong tiếng Pháp. Khái niệm này đ-ợc giải thích trong từ điển giải thích tiếng Pháp của Paul Robert⁵ nh- sau:

1. *Ng-ời thực hiện công vụ (personne qui remplit une fonction publique);*

2. *Ng-ời trong biên chế, thực hiện một công việc th-ờng xuyên trong nền hành chính công (personne qui occupe, en qualité de titulaire, un emploi permanent dans le cadre d,une administration publique).*

Khái niệm “*công chức*” trong tiếng Anh

đ-ợc thể hiện bằng các thuật ngữ: *civil servant – public servant* (công chức dân sự), *government official*⁶ (công chức chính phủ), *government employee* (ng-ời phục vụ cho chính phủ) và có nghĩa là một ng-ời giữ hoặc đ-ợc trao cho một công vụ.

Do hoạt động công vụ ở n-ớc ta vừa đ-ợc thực hiện bởi các cơ quan nhà n-ớc vừa đ-ợc thực hiện bởi các tổ chức chính trị và chính trị- xã hội nên có một bộ phận không nhỏ công chức làm việc trong các cơ quan tổ chức phi nhà n-ớc. Vì vậy, khái niệm “*công chức*” ở Việt Nam có nghĩa rộng hơn khái niệm công chức ở n-ớc ngoài.

Theo quy định của pháp luật hiện hành, “*công chức*” đ-ợc hiểu là công dân Việt Nam, đ-ợc tuyển dụng, bổ nhiệm vào ngạch hoặc đ-ợc giao giữ một công vụ (đ-ợc giao nhiệm vụ th-ờng xuyên), đ-ợc phân loại theo trình độ đào tạo, ngành chuyên môn, vị trí công tác trong các cơ quan tổ chức của nhà n-ớc, bộ máy giúp việc của các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, mỗi ngạch thể hiện chức và cấp về chuyên môn nghiệp vụ, trong biên chế và h-ớng l-ớng từ ngân sách nhà n-ớc. Tuy nhiên, định nghĩa “*công chức*” nh- trên đây đã không đ-ợc thể hiện trong Pháp lệnh Cán bộ, công chức 1998, sửa đổi năm 2003. Pháp lệnh này chỉ quy định:

1. *Cán bộ, công chức trong pháp lệnh này bao gồm:*

a) *Những ng-ời do bầu cử để đảm nhiệm các chức vụ theo nhiệm kỳ trong các cơ quan nhà n-ớc, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội ở trung -ớng; ở tỉnh, thành phố trực*

⁴ Từ điển tiếng Việt- Hoàng Phê chủ biên, Nxb. Đà Nẵng, Trung tâm từ điển học 2000, tr. 207.

⁵ *Le nouveau petit Robert- Edition Dictionnaires le Robert, Paris 1993, Tr. 943.*

⁶ *Official- One who holds or is invested a public office (Công chức là ng-ời giữ hoặc đ-ợc trao một công vụ – Black,s law dictionary; Bryan V. Garner, Editor in Chief: West Group, 1999,p1114.*

thuộc trung -ơng; ở quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh;

b) Những ng-ời đ-ợc tuyển dụng, bổ nhiệm hoặc đ-ợc giao nhiệm vụ th-ờng xuyên trong tổ chức chính trị, trong tổ chức chính trị - xã hội ở trung -ơng và cấp tỉnh, cấp huyện;

c) Những ng-ời đ-ợc tuyển dụng, bổ nhiệm vào một ngạch viên chức, hoặc đ-ợc giao giữ một nhiệm vụ th-ờng xuyên trong đơn vị sự nghiệp của nhà n-ớc, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị xã hội;

d) Thẩm phán toà án nhân dân, kiểm sát viên viện kiểm sát nhân dân;

e) Những ng-ời đ-ợc tuyển dụng, bổ nhiệm hoặc đ-ợc giao nhiệm vụ th-ờng xuyên trong các cơ quan, đơn vị thuộc quân đội nhân dân mà không phải là sĩ quan, quân nhân chuyên nghiệp, công nhân quốc phòng; làm việc trong các cơ quan, đơn vị thuộc công an nhân dân mà không phải là sĩ quan và hạ sĩ quan chuyên nghiệp;

f) Những ng-ời do bầu cử để đảm nhiệm các chức vụ theo nhiệm kỳ trong Th-ờng trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Bí th-, Phó bí th- Đảng uỷ, ng-ời đứng đầu các tổ chức chính trị - xã hội xã, ph-òng, thị trấn;

g) Những ng-ời đ-ợc tuyển dụng, giao giữ một chức danh chuyên môn nghiệp vụ thuộc Ủy ban nhân dân cấp xã.

2. Cán bộ, công chức quy định tại các điểm a, b, c, d, e, f, g khoản 1 điều này đ-ợc h-ởng l-ơng từ ngân sách nhà n-ớc; cán bộ, công chức quy định tại điểm d khoản 1 điều này đ-ợc h-ởng l-ơng từ ngân sách nhà n-ớc và các nguồn thu sự nghiệp theo quy định của pháp luật.

Nh- vậy, có thể thấy Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998 (sửa đổi) ch-a phân biệt đ-ợc “cán bộ” và “công chức”. Trên thực tế, chúng ta thấy khái niệm “cán bộ” có nghĩa rất rộng vì nó bao gồm không chỉ những ng-ời lãnh đạo và các nhà chuyên môn làm việc trong bộ máy nhà n-ớc mà còn làm việc trong các hợp tác xã, các tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội nghề nghiệp. Theo Từ điển tiếng Việt của Viện ngôn ngữ học do Hoàng Phê chủ biên thì thuật ngữ “cán bộ” có hai nghĩa:

- Ng-ời làm công tác nghiệp vụ có chuyên môn trong cơ quan nhà n-ớc (cán bộ nhà n-ớc, cán bộ khoa học, cán bộ chính trị).

- Ng-ời làm công tác có chức vụ trong một cơ quan, một tổ chức, phân biệt với ng-ời th-ờng (Đoàn kết giữa cán bộ và chiến sĩ. Hợp cán bộ và công nhân nhà máy. Làm cán bộ đoàn thanh niên)⁷.

Từ điển giải nghĩa tiếng Anh (Oxford Advanced Learner's Dictionary) định nghĩa Cadre (cán bộ) cũng có hai nghĩa:

- Một nhóm nhỏ ng-ời đ-ợc lựa chọn hoặc đào tạo vì một mục đích nhất định (a small group of people who are specially chosen or trained for a particular purpose).

- Thành viên của các nhóm ng-ời nói trên (a member of this kind group)⁸.

Nh- vậy, có thể thấy khái niệm “cán bộ” và khái niệm “công chức” không đồng nhất với nhau, bởi có một số cán bộ không phải là công chức và một số công chức cũng không phải là cán bộ. Và với khái niệm cán bộ, công chức nh- đã phân tích trên, ta thấy Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998 (sửa đổi) và

⁷ Từ điển tiếng Việt- Hoàng Phê chủ biên, Nxb, Đà Nẵng- Trung tâm từ điển học, 2000, tr. 109

⁸ Oxford Advanced Learner's Dictionary- A. S Horby; Oxford university press 2000, tr.165

Nghị định số 117/2003/NĐ-CP ban hành ngày 10/10/2003 về tuyển dụng và quản lý cán bộ, công chức trong các cơ quan nhà nước, Nghị định số 114/2003/NĐ ngày 10/10/2003 của Chính phủ về cán bộ, công chức xã, phường, thị trấn có các bước phát triển mới, đồng thời vẫn còn những bất cập cần phải khắc phục sau đây:

- **Về bước phát triển mới:** cần phải khẳng định rằng, việc Nghị định 117/2003/ NĐ-CP và Nghị định 114/2003/NĐ-CP ngày 10/10/2003 quy định bổ sung thêm những người làm việc trong bộ máy giúp việc thuộc tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội ở trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện, những người giữ các chức danh chuyên môn, nghiệp vụ thuộc Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn như: trợ lý công an (nơi chưa bố trí lực lượng công an chính quy), chỉ huy trợ lý quân sự, văn phòng thống kê, địa chính xây dựng, tài chính kế toán, thanh toán, văn hoá-xã hội vào ngạch công chức là hoàn toàn phù hợp với thực tiễn Việt Nam vì những người này đều thực thi công vụ, trong biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước.

- **Về hạn chế:** việc Pháp lệnh Cán bộ công chức năm 1998 và Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh Cán bộ công chức số 11/2003/PL-UBTVQH ngày 29/4/2003, Nghị định 117/2003/NĐ-CP ngày 10/10/2003 khi quy định về công chức đã không kể đến sĩ quan, quân nhân chuyên nghiệp làm việc trong các cơ quan, đơn vị thuộc quân đội nhân dân và các sĩ quan, hạ sĩ quan làm việc trong các cơ quan, đơn vị thuộc công an nhân dân là một khiếm khuyết đáng tiếc. Xét về các tiêu chí của công chức,

các sĩ quan, hạ sĩ quan, quân nhân chuyên nghiệp làm việc trong các cơ quan, đơn vị thuộc quân đội nhân dân và công an nhân dân có đầy đủ các yêu cầu, điều kiện của công chức. Đó là: thực hiện công vụ, trong biên chế nhà nước, tính nghiệp vụ lâu dài và hưởng lương từ ngân sách nhà nước theo cấp bậc, chức vụ. Đối chiếu với chế độ công vụ ở nước ngoài, ta thấy công chức thường được chia thành công chức dân sự và công chức quân sự. Các sĩ quan, hạ sĩ quan và quân nhân chuyên nghiệp trong các lực lượng vũ trang thuộc vào hàng các công chức quân sự. Nhìn lại quá khứ, ta thấy pháp luật phong kiến Việt Nam cũng có một chế độ công chức khá rạch ròi. Đó là việc xếp đội ngũ quan lại vào 9 bậc từ cao nhất là nhất phẩm đến thấp nhất là cửu phẩm, mỗi bậc có hai ngạch: chánh và tòng. Quan lại lại được chia làm hai hàng văn giai và võ giai. Trước thời chiến khi mà quan võ được đánh giá cao, còn trong thời bình quan văn được đánh giá cao hơn quan võ một ngạch. Ví dụ, tòng nhị phẩm bên hàng quan văn được đánh giá như chánh nhị phẩm bên quan võ. Tùy theo bậc và ngạch mà sắp xếp chức vụ. Quan lại có phẩm hàm cao hơn tất yếu phải giữ chức vụ cao hơn⁹. Ở đây, có một điểm cần phải học tập nhà nước phong kiến Việt Nam là sự sắp xếp chức vụ không tùy tiện mà phải theo trật tự phẩm hàm. Trật tự phẩm hàm đã tạo ra sự uy nghiêm và tránh được sự tùy tiện trong sắp xếp chức vụ. Việc xếp ngạch quan võ bên cạnh ngạch quan văn chứng tỏ không những nhà nước phong kiến coi sĩ quan chuyên nghiệp là công chức mà còn coi công chức quân sự là một trong hai ngạch quan trọng và chủ yếu của đội ngũ công chức.

⁹ Xem: *Pháp chế sử- Vũ Quốc Thông, Sài Gòn 1975 (Phân chế độ công vụ của nhà nước phong kiến Việt Nam).*

Việc loại bỏ hàng ngũ cán bộ, nhân viên làm việc trong các cơ quan, đơn vị sự nghiệp khỏi đội ngũ công chức cũng là một vấn đề cần phải bàn lại. Đội ngũ giáo viên làm việc trong các trường công lập, đội ngũ y tá, bác sĩ, nhân viên kỹ thuật làm việc trong các bệnh viện công là những người thực hiện một trong những công vụ quan trọng nhất của nhà nước và xã hội. Pháp luật của Pháp, Đức, Hoa Kỳ và hầu hết các nước trên thế giới coi đội ngũ giáo viên làm việc trong các trường công lập và các cán bộ y tế bao gồm y tá, bác sĩ, nhân viên kỹ thuật làm việc trong các bệnh viện và các cơ sở dịch vụ y tế công là công chức và họ chiếm một tỷ lệ áp đảo trong đội ngũ công chức nhà nước. Phải chăng quy định này trong Nghị định số 117/2003 NĐ-CP đã mâu thuẫn với quy định giáo dục đào tạo là quốc sách hàng đầu tại Hiến pháp 1992 (sửa đổi). Giáo dục, đào tạo không những là một công vụ mà còn là công vụ thuộc quốc sách hàng đầu, vậy mà đội ngũ giáo sư, phó giáo sư, giảng viên cao cấp, giảng viên chính với các cấp bậc học vị tiến sĩ khoa học, tiến sĩ, thạc sĩ, cử nhân lại không thuộc vào một ngạch công chức, phải chăng Hiến pháp và thực tiễn đã quá cách xa nhau. Nên chăng, phải nhìn nhận một cách nghiêm túc là Pháp lệnh Cán bộ công chức 1998 (sửa đổi) và Nghị định số 117/2003 NĐ-CP ngày 10/10/2003 là những văn bản pháp luật vi hiến.

2. Pháp luật về trách nhiệm pháp lý của công chức hiện hành

Khái niệm “*trách nhiệm pháp lý*” có thể hiểu theo nghĩa rộng d-ới hai giác độ tích cực và tiêu cực. D-ới giác độ tích cực đó là việc thực hiện chức trách, công việc đ-ợc giao theo quy định của pháp luật. D-ới giác độ tiêu cực, đó là hậu quả bất lợi mà các cá nhân và tổ chức phải gánh chịu khi vi phạm pháp luật.

Trách nhiệm pháp lý của công chức theo nghĩa hẹp đ-ợc hiểu d-ới giác độ tiêu cực có các đặc điểm cơ bản sau đây:

- Công chức là chủ thể chịu trách nhiệm pháp lý.

- Cơ sở trách nhiệm pháp lý của công chức là vi phạm pháp luật trong hoạt động công vụ.

- Bình đẳng trong các quan hệ trách nhiệm pháp lý với công dân. Công chức vi phạm pháp luật không có đặc quyền, đặc lợi, hơn thế, trong nhiều trường hợp họ phải chịu trách nhiệm pháp lý nặng hơn so với công dân không phải là công chức.

- Công chức lãnh đạo phải chịu trách nhiệm liên đới về hành vi vi phạm pháp luật của công chức thuộc quyền quản lý.

- Vi phạm pháp luật của công chức thường gắn với lợi dụng hoặc lạm dụng chức vụ, quyền hạn.

Trách nhiệm pháp lý của công chức có mối quan hệ chặt chẽ với trách nhiệm chính trị, trách nhiệm đạo đức của công chức.

Trách nhiệm pháp lý của công chức thông thường bao gồm bốn hình thức: trách nhiệm kỷ luật, trách nhiệm hình sự, trách nhiệm hành chính, trách nhiệm vật chất:

- Trách nhiệm kỷ luật là hình thức trách nhiệm cơ bản nhất của công chức trong hoạt động công vụ. Cơ sở trách nhiệm kỷ luật của công chức là vi phạm kỷ luật. Chủ thể áp dụng trách nhiệm kỷ luật là thủ trưởng cơ quan, đơn vị nơi có công chức vi phạm. Giữa chủ thể áp dụng và người vi phạm có quan hệ trực thuộc về tổ chức.

- Trách nhiệm hình sự là trách nhiệm nghiêm khắc nhất trong các loại trách nhiệm pháp lý. Cơ sở của trách nhiệm hình sự của

công chức là việc thực hiện hành vi phạm tội trong khi thi hành công vụ hoặc đã bị xử lý kỷ luật, hoặc xử phạt hành chính mà còn vi phạm. Chủ thể áp dụng trách nhiệm hình sự là toà án. Giữa cơ quan áp dụng pháp luật và công chức vi phạm không có quan hệ trực thuộc.

- Cơ sở của trách nhiệm hành chính là vi phạm hành chính trong quá trình thi hành công vụ. Cũng nh- trách nhiệm hình sự, trách nhiệm hành chính là quá trình c-ỡng chế bên ngoài, nghĩa là giữa ng-ời áp dụng trách nhiệm pháp lý với ng-ời bị áp dụng không ở trong cùng quan hệ trực thuộc lẫn nhau.

- Cơ sở của trách nhiệm vật chất của công chức là sự thực hiện hành vi vi phạm pháp luật trong hoạt động công vụ, gây thiệt hại tài sản cho nhà n-ớc hoặc công dân. Cũng nh- trách nhiệm kỷ luật, chủ thể áp dụng trách nhiệm vật chất là thủ tr-ởng cơ quan nhà n-ớc quản lý công chức vi phạm pháp luật. Chủ thể áp dụng trách nhiệm vật chất cũng có thể là toà án.

Việc xây dựng nhà n-ớc pháp quyền đặt ra các yêu cầu nhất định đối với pháp luật về trách nhiệm pháp lý của công chức:

- Pháp luật về trách nhiệm pháp lý của công chức phải thể hiện đ-ợc bản chất nhà n-ớc của dân, do dân và vì dân, phải thể hiện công chức là công bộc của nhân dân.

- Trách nhiệm pháp lý của công chức phải đảm bảo sự bình đẳng tr-ớc pháp luật giữa công chức và công dân không phải là công chức khi vi phạm pháp luật.

- Trách nhiệm pháp lý của công chức phải bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, đấu tranh không khoan nh-ợng với những biểu hiện độc đoán, chuyên quyền, quan liêu, hách dịch, cửa quyền, tham nhũng

và sách nhiễu của đội ngũ công chức nhà n-ớc.

- Trách nhiệm pháp lý của công chức phải mang tính khả thi và đ-ợc đảm bảo thực hiện trên thực tế.

- Pháp luật về trách nhiệm pháp lý của công chức phải là công cụ đắc lực để xây dựng một bộ máy nhà n-ớc trong sạch và lành mạnh.

- Việc xây dựng chế định trách nhiệm pháp lý của công chức cần đ-ợc sự tham gia, đóng góp ý kiến rộng rãi của nhân dân.

- Trách nhiệm pháp lý của công chức phải đảm bảo tính công khai, minh bạch, dễ tiếp cận.

Nhìn một cách tổng quát có thể nhận thấy chế định trách nhiệm pháp lý của công chức ở Việt Nam hiện nay có những hạn chế cơ bản sau đây:

- Khách thể vi phạm kỷ luật quy định còn chung chung;

- Ch-a làm rõ thế nào là vi phạm kỷ luật ở mức độ nhẹ, nặng;

- Yếu tố lỗi, động cơ, mục đích ch-a đ-ợc quy định rõ;

- Ch-a quy định cụ thể trách nhiệm pháp lý liên đới của công chức lãnh đạo khi công chức thuộc quyền vi phạm;

- Pháp luật về trách nhiệm kỷ luật trong hầu hết các văn bản ch-a l-ợng hoá đ-ợc các hành vi vi phạm.

- Về trách nhiệm hình sự của công chức, mặc dù đã đ-ợc quan tâm hoàn thiện trong những năm gần đây, tuy nhiên, những quy định nh-: “*đã bị xử phạt hành chính*”, “*đã bị xử lý kỷ luật*”, hoặc “*gây hậu quả nghiêm*

trọng” trong phần tội phạm có chức vụ ch-a đ-ợc cụ thể hoá.

- Chính sách xử lý vi phạm hành chính của công chức ch-a đầy đủ và ch-a đặt ngang tầm với tình trạng vi phạm hành chính hiện nay. Hệ thống các biện pháp trách nhiệm hành chính ch-a đa dạng và còn nhiều bất cập. Công tác xây dựng các văn bản pháp luật trên các lĩnh vực quản lý hành chính còn ch-a kịp thời, nhất là đối với những vi phạm của công chức trong hoạt động công vụ.

- Trong lĩnh vực trách nhiệm vật chất của công chức ch-a quy định rõ việc bồi th-ờng trong tr-ờng hợp công chức cố ý lợi dụng chức vụ để trục lợi, tr-ờng hợp vi phạm do hoàn cảnh khách quan không khắc phục đ-ợc; trách nhiệm liên đới của cơ quan quản lý công chức trong tr-ờng hợp công chức gây thiệt hại do lỗi vô ý và trong tr-ờng hợp gây thiệt hại cho công dân bởi những hành vi hành chính hợp pháp (tình thế cấp thiết, sự kiện bất ngờ); tr-ờng hợp bồi th-ờng và hoàn trả toàn bộ, một phần và miễn. Tr-ờng hợp công chức gây thiệt hại cho chính cơ quan, tổ chức nhà n-ớc, cả khi hành vi đó là hợp pháp hay là bất hợp pháp; việc công chức phải hoàn trả những khoản h-ởng không đúng chế độ.

- Pháp luật chỉ quy định mang tính nguyên tắc về tr-ờng hợp nhà n-ớc bồi th-ờng cho cán bộ, công chức khi gây thiệt hại cho họ về danh dự, tài sản, sức khoẻ. Vì vậy, trên thực tế áp dụng những quy định này rất khó.

Hiện t-ợng vi phạm pháp luật của công chức ở Việt Nam hiện nay còn khá phổ biến, nhất là tham nhũng, tiêu cực, suy thoái về phẩm chất đạo đức là t-ợng đối nghiêm trọng. Các vi phạm pháp luật không giới hạn ở một lĩnh vực , một ngành, một địa

ph-ơng, mà xảy ra trên phạm vi rộng, xảy ra ngay trong bộ máy các cơ quan bảo vệ pháp luật. Các hình thức vi phạm rất đa dạng, xảy ra trên nhiều lĩnh vực quản lý, từ những vi phạm nhỏ đến những vi phạm gây hậu quả nghiêm trọng.

Mặc dù việc áp dụng trách nhiệm pháp lý trong thời gian qua đối với công chức đã có nhiều tiến bộ nh-ng vẫn ch-a ngăn chặn đ-ợc nạn quan liêu, tham nhũng, lãng phí. Tệ tham ô, bòn rút tài sản công, sách nhiễu, lãng phí vẫn tồn tại khá phổ biến ở mức độ và hình thức khác nhau trong đội ngũ cán bộ, bộ máy lãnh đạo và quản lý, nhất là trong lĩnh vực quản lý nhà đất, xây dựng cơ bản, doanh nghiệp nhà n-ớc và chi tiêu ngân sách. Việc kiểm tra và xử lý các sai phạm ch-a nghiêm, xử lý không kịp thời và thiếu kiên quyết đối với ng-ời đứng đầu đơn vị, cơ quan, tổ chức để xảy ra nạn tham nhũng.

3. Những nguyên nhân vi phạm pháp luật của công chức

Những nguyên nhân từ quá khứ

- Theo truyền thống, công chức Việt Nam th-ờng có chế độ tiền l-ơng rất thấp, để bù lại họ có chế độ bổng lộc. Theo sự điều tra của một linh mục vào truyền đạo cơ đốc ở Việt Nam báo cáo cho Chính phủ bảo hộ Pháp, thì l-ơng của một vị quan Th-ợng th-d-ới triều Nguyễn trong một tháng chỉ bằng l-ơng của vị Bộ tr-ởng Pháp trong một ngày. Tuy nhiên, vị linh mục này đã nhận xét: mặc dù chế độ l-ơng thấp nh- vậy nh-ng đời sống của các vị quan Th-ợng th- bên An Nam cũng chẳng khác gì đời sống của các vị Bộ tr-ởng ở bên Pháp. Từ nhận xét khá khách quan đó, có thể thấy, ở Việt Nam từ xa x-a đã tồn tại và đ-ợc duy trì từ thế hệ này qua thế hệ khác một chế độ bổng lộc.

Chế độ l-ơng th-ờng đ-ợc quy định theo pháp luật, còn chế độ bổng lộc đó là vấn đề tế nhị của chốn quan tr-ờng. Ranh giới giữa bổng lộc và tham nhũng rất mỏng manh và chỉ đ-ợc điều chỉnh chủ yếu bởi đạo đức của ng-ời làm quan. Chỉ vị quan nào quá tham lam mới phải chịu đòn của pháp luật. Do thực tiễn pháp luật nh- vậy nên chỉ triều đại nào ng-ời đứng đầu nhà n-ớc liêm khiết mới duy trì đ-ợc một bộ máy nhà n-ớc lành mạnh và ít tham nhũng.

- Mặt khác, n-ớc ta bị n-ớc ngoài đô hộ trong nhiều thế kỷ và thập kỷ nên ng-ời Việt Nam nói chung có tính nh-ẫn nhục cao độ. Chữ “*Nh-ẫn*” là chữ mà ng-ời Việt Nam phải tôn sùng trong nhiều thế hệ và hiện nay vẫn còn đ-ợc tôn sùng nh- một phong cách sống phổ biến của ng-ời Việt Nam. Ng-ời Việt Nam hình nh- ch-a có thói quen đấu tranh với các hiện t-ợng tiêu cực nh- hách dịch, cửa quyền và tham nhũng trong bộ máy nhà n-ớc. Các quyền tự do của công dân đ-ợc quy định trong hiến pháp nh-ng muốn có các quyền này công dân Việt Nam phải hết sức nhún nh-ờng và phải thực hiện đúng các lệ làng hình thành trong các cơ quan công quyền mới có thể có đ-ợc. Từ đó tạo cho ng-ời có quyền lực một thói quen ban phát quyền để thu lợi bất chính.

Những nguyên nhân của thời hiện đại

Có rất nhiều nguyên nhân của thời hiện đại dẫn đến tình trạng công chức vi phạm pháp luật. Chúng ta có thể liệt kê một số nguyên nhân sau đây:

- Công tác quản lý nhà n-ớc còn bị buông lỏng và nhiều sơ hở; chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan quản lý nhà n-ớc còn chồng chéo, không rõ ràng; thủ tục hành chính còn r-ờm rà; hệ thống pháp luật ch-a đồng bộ.

- Cơ chế, chính sách, chế độ tiền l-ơng và đãi ngộ của nhà n-ớc còn nhiều điều bất cập.

- Pháp luật về cán bộ công chức ch-a đầy đủ, còn nhiều lỗ hổng.

- Các quy định về quan hệ trách nhiệm, chức trách và thẩm quyền xử lý công chức vi phạm ch-a rõ ràng.

- Ch-a quan tâm nghiên cứu về lĩnh vực khoa học tổ chức và cán bộ.

- Tinh thần trách nhiệm của một số cán bộ, công chức ch-a cao.

- Công tác thanh tra, kiểm tra ch-a chặt chẽ, ch-a th-ờng xuyên và kém hiệu quả.

- Sự phối hợp giữa cơ quan nhà n-ớc, tổ chức chính trị, chính trị – xã hội trong việc xử lý công chức vi phạm còn nhiều bất cập.

- Công tác tuyên truyền nâng cao ý thức pháp luật cho đội ngũ công chức, cũng nh- việc thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở còn hình thức.

- Công tác bố trí, sử dụng, đề bạt cán bộ còn nhiều khiếm khuyết, chậm đ-ợc đổi mới, nhiều cán bộ quản lý, cán bộ lãnh đạo không đủ năng lực, phẩm chất thực hiện nhiệm vụ đ-ợc giao...

4. Ph-ơng h-ớng và giải pháp

- Đổi mới tiêu chuẩn bổ nhiệm công chức đặc biệt là công chức cao cấp trong bộ máy nhà n-ớc theo h-ớng tăng c-ờng năng lực chuyên môn, ngoại ngữ và tin học nhằm xây dựng một chính phủ điện tử và đáp ứng các yêu cầu của nền kinh tế tri thức, xu thế hội nhập và toàn cầu hoá.

- Tăng c-ờng quyền hạn và trách nhiệm cho các cơ quan nhà n-ớc trong hoạt động thanh tra và kiểm tra việc chấp hành pháp

luật, xác lập kỷ luật, kỷ c-ơng hành chính, xử lý nghiêm minh các hành vi vi phạm pháp luật.

- Nâng cao ý thức pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức, tăng c-ờng trách nhiệm pháp lý của công chức gắn với việc sửa đổi, bổ sung hệ thống ngạch, bậc; hoàn thiện các quy định về nghiệp vụ, chức danh cán bộ, các chế độ, chính sách về đội ngũ cán bộ, công chức, quy chế hoá quy trình giải quyết công việc của các cơ quan hành chính nhà n-ớc, xác lập cơ chế quản lý cán bộ phù hợp với hệ thống phân loại cán bộ, công chức.

- Khẩn tr-ơng ban hành luật công vụ và công chức thay cho Pháp lệnh Cán bộ và công chức hiện hành. Luật công vụ và công chức phải khắc phục đ-ợc những hạn chế đã phân tích ở phần trên, phải có khái niệm tổng quát về công chức dựa trên những tiêu chí chung. Phải có quy định bổ sung về đội ngũ công chức quân sự bao gồm cả sĩ quan, hạ sĩ quan và quân nhân chuyên nghiệp thuộc các lực l-ợng vũ trang và công chức trong các cơ quan, đơn vị sự nghiệp thuộc lĩnh vực giáo dục công lập, bệnh viện và dịch vụ y tế công lập.

- Hoàn thiện các quy định của pháp luật về trách nhiệm pháp lý của công chức bao gồm: trách nhiệm kỷ luật, trách nhiệm hành chính, trách nhiệm hình sự và trách nhiệm vật chất.

- Đối với trách nhiệm kỷ luật của công chức, Chính phủ cần sớm sửa đổi Nghị định số 97/1998/NĐ-CP về xử lý kỷ luật và trách nhiệm vật chất của công chức, phù hợp với Pháp lệnh Cán bộ, công chức (sửa đổi năm 2003).

Chính phủ cần sớm xây dựng và ban hành

ng nghị định quy định trách nhiệm liên đới của thủ tr-ởng cơ quan, tổ chức nơi có công chức vi phạm pháp luật.

- Đối với trách nhiệm hình sự phải quy định rõ thế nào là “gây hậu quả nghiêm trọng, rất nghiêm trọng và đặc biệt nghiêm trọng”. Đồng thời, tham khảo kinh nghiệm n-ớc ngoài để bổ sung hình thức trách nhiệm hình sự đối với công chức.

- Trên cơ sở Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính năm 2002, khẩn tr-ơng sửa đổi, bổ sung các văn bản về xử phạt hành chính trên các lĩnh vực. Đồng thời, quy định rõ trách nhiệm tăng nặng đối với công chức khi thực hiện hành vi vi phạm hành chính trên từng lĩnh vực. Do cơ chế quản lý, đề bạt, bổ nhiệm, xử lý kỷ luật công chức lãnh đạo còn nhiều tồn tại, để chấn chỉnh kỷ luật, kỷ c-ơng hành chính trong hoạt động quản lý. Chính phủ cần có văn bản pháp luật riêng, quy định về trách nhiệm hành chính của công chức nhất là công chức cấp cao.

- Để tăng c-ờng trách nhiệm của công chức, Chính phủ cần sửa đổi, bổ sung Nghị định số 217-CP ngày 8/6/1979 của Hội đồng chính phủ về chế độ trách nhiệm, chế độ kỷ luật, chế độ bảo vệ của công, chế độ phục vụ nhân dân của cán bộ nhân viên nhà n-ớc vì nhiều quy định trong Nghị định này không phù hợp với tình hình thực tiễn hiện nay./.

*PGS, TS. Đại học luật Hà Nội

TRÁCH NHIỆM CỦA ĐẠI BIỂU DÂN CỬ TRONG VIỆC GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI, TỐ CÁO CỦA CÔNG DÂN

Đào Xuân Tiến*

Tiếp công dân, tiếp nhận và xử lý đơn, th- khiếu nại, tố cáo của công dân không những là trách nhiệm của đại biểu dân cử, mà còn là hoạt động giám sát nhằm thúc đẩy trách nhiệm của các quan chức, các cơ quan chức năng trong quá trình giải quyết hiệu quả các khiếu nại, tố cáo của công dân

Đại biểu dân cử với nhiệm vụ tiếp công dân

Đại biểu dân cử bao gồm đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp (ĐBHĐND) và đại biểu Quốc hội (ĐBQH), là các đại biểu do nhân dân tín nhiệm bầu ra. ĐBHĐND là người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân địa phương, giám sát chấp hành chính sách pháp luật của Nhà nước, tuyên truyền, vận động nhân dân thực hiện chính sách, pháp luật và tham gia vào việc quản lý nhà nước¹; ĐBQH là đại diện cho nhân dân ở đơn vị bầu cử ra mình và đại diện cho nhân dân cả nước, là người thay mặt nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước trong Quốc hội². Đại biểu dân cử có đại biểu hoạt động chuyên trách và đại biểu hoạt động kiêm nhiệm.

Trong công cuộc đổi mới đất nước, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta – Nhà nước của dân, do dân, vì

dân, nguyên tắc dân chủ được mở rộng và phát huy cùng với sự đổi mới trong các hoạt động cơ quan lập pháp và quá trình cải cách hành chính, cải cách tư pháp. Trong bối cảnh đó, vai trò của đại biểu dân cử, của cơ quan dân cử ngày càng được chú trọng, được người dân tin cậy và là chiếc cầu nối thiết thực giữa người dân với bộ máy Nhà nước, với chính quyền địa phương. Tiếp dân, tiếp nhận và xử lý đơn, th- khiếu nại, tố cáo của công dân, giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân là nhiệm vụ quan trọng trong hoạt động của đại biểu dân cử³.

Thông qua nhiệm vụ này, đại biểu dân cử thực hiện việc phản ánh đầy đủ nguyện vọng, ý kiến của nhân dân với các cơ quan nhà nước, bảo vệ quyền, lợi ích chính đáng của nhân dân. Trong quá trình thực hiện nhiệm vụ tiếp dân, loại trừ trừờng hợp khiếu nại của một số người mang tính chất kích

¹ Điều 36 Luật Tổ chức HĐND và UBND.

² Điều 43 Luật Tổ chức Quốc hội.

³ Nhiệm vụ tiếp công dân đối với ĐBHĐND được quy định tại Điều 39, 40 của Luật tổ chức HĐND và UBND và đối với ĐBQH được quy định tại điều 51, 52 Luật Tổ chức Quốc hội.

động, lợi dụng dân chủ để khiếu nại, tố cáo không đúng đã đ-ợc đại biểu dân cử kiên trì giải thích, ngăn chặn để chấm dứt khiếu nại, hầu hết các khiếu nại của công dân đều thể hiện bức xúc về những vấn đề đ-ợc xã hội quan tâm, những kiến nghị khách quan h-ớng tới việc xây dựng xã hội trong sạch, vững mạnh. Đó là cơ sở thực tế để đại biểu dân cử phản ảnh và kiến nghị đến các cơ quan chức năng giải quyết hiệu quả các khiếu nại, tố cáo của công dân.

Tiếp công dân và xử lý đơn, th- khiếu nại của công dân là nhiệm vụ, quyền hạn của đại biểu dân cử đ-ợc quy định trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật. Đối với Đại biểu Quốc hội, nhiệm vụ này đ-ợc quy định cụ thể tại Nghị quyết số 228 NQ/UBTVQH10 ngày 15/11/1999 của Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội.

Đến nay, công tác tiếp công dân và xử lý đơn, th- khiếu nại của công dân đ-ợc coi là nhiệm vụ trọng tâm và là tiêu chí đánh giá chất l-ợng hoạt động của các cơ quan dân

cử và chất l-ợng hoạt động của đại biểu dân cử. Tuy nhiên, ng-ời dân tìm đến cơ quan dân cử vẫn không thoả mãn với kết quả giải quyết của các cơ quan chức năng, ng-ời dân đề nghị đại biểu dân cử trực tiếp xác minh vụ việc và giám sát tích cực đối với việc giải quyết vụ việc cho đến khi có kết quả... Như vậy, vấn đề đặt ra là để đạt đ-ợc hiệu quả, đại biểu dân cử phải gắn thực hiện nhiệm vụ này với trách nhiệm dân cử.

Nhiệm vụ gắn với trách nhiệm dân cử

Hiện nay, vấn đề trách nhiệm đ-ợc đặt ra thiết thực, trách nhiệm chính trị của ng-ời đứng đầu bộ, ngành đối với hành pháp, trách nhiệm pháp lý của những ng-ời có thẩm quyền tiến hành tố tụng đối với t- pháp, trách nhiệm dân cử đối với cơ quan lập pháp. Có thể nói, trách nhiệm dân cử bao gồm trách nhiệm tr-ớc pháp luật và trách nhiệm tr-ớc cử tri.

Trách nhiệm tiếp công dân, xử lý đơn, th- khiếu nại của công dân và giám sát việc giải quyết khiếu nại của đại biểu dân cử trong

Hộp 1

Điều 43 Luật hoạt động giám sát của Quốc hội quy định:

*“1. Đại biểu Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội có **trách nhiệm** tiếp nhận, xử lý, đôn đốc, theo dõi việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân. Đoàn đại biểu Quốc hội có **trách nhiệm** tổ chức để đại biểu Quốc hội tiếp công dân, giám sát cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân.*

*2. Khi nhận đ-ợc khiếu nại, tố cáo của công dân, đại biểu Quốc hội có **trách nhiệm** tổ chức nghiên cứu và trực tiếp hoặc thông qua Đoàn đại biểu Quốc hội chuyển đến cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền để xem xét, giải quyết. Cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền phải xem xét, giải quyết trong thời hạn do pháp luật quy định và thông báo cho đại biểu Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội biết việc giải quyết trong thời hạn bảy ngày, kể từ ngày ra quyết định giải quyết. Trong tr-ờng hợp xét thấy việc giải quyết không thoả đáng, đại biểu Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội có quyền gặp ng-ời đứng đầu cơ quan, tổ chức hữu quan để tìm hiểu, yêu cầu xem xét lại. Khi cần thiết, đại biểu Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội có quyền yêu cầu ng-ời đứng đầu cơ quan, tổ chức hữu quan cấp trên của cơ quan, tổ chức đó giải quyết.”.*

phạm vi lĩnh vực quản lý Nhà nước được quy định tại Luật Khiếu nại, tố cáo: “Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp, đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình giám sát việc thi hành pháp luật về khiếu nại, tố cáo”(Điều 9).

Ngoài ra, đại biểu dân cử còn có trách nhiệm giám sát việc giải quyết những khiếu nại, tố cáo liên quan đến các vụ án, đến hoạt động tổ chức chính trị, chính trị – xã hội, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp, tổ chức kinh tế...

Đối với ĐBQH, trách nhiệm này được quy định cụ thể trong Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội. (Xem hộp 1)

Trách nhiệm dân cử chính là yêu cầu thực hiện hiệu quả nhiệm vụ được pháp luật quy định và chịu trách nhiệm trước cử tri. Nói đến trách nhiệm là gắn liền nhiệm vụ với kết quả thực hiện nhiệm vụ.

Trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân, đại biểu dân cử phải thực hiện công việc tiếp dân, tiếp nhận, xử lý đơn th- khiếu nại, tố cáo của công dân và đồng thời thực hiện việc theo dõi, đôn đốc, giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân. Nếu nh- việc tiếp công dân đối với đại biểu dân cử là thụ động thì giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân phải là công việc chủ động của đại biểu dân cử. Yêu cầu hiện nay đòi hỏi đại biểu dân cử và cơ quan dân cử là cần tăng cường công tác giám sát việc giải quyết các vụ việc cụ thể để kiến nghị làm rõ trách nhiệm của các cơ quan chức năng đối với các vụ việc cụ thể đó.

Đối với Quốc hội, chức năng và chất lượng giám sát tối cao của Quốc hội đang ngày càng được nâng cao rõ rệt, nhất là việc giám sát hoạt động của Tòa án nhân dân Tối cao. Trên cơ sở nội dung các đơn th- khiếu nại, tố cáo của công dân, các cơ quan của Quốc hội bằng các hình thức giám sát trên cả chiều rộng và chiều sâu, tiến hành chọn lọc các vấn đề quan tâm và tổ chức đoàn giám sát trực tiếp về địa phương xác minh, làm việc cụ thể với Tòa án Tối cao về một số vụ án phức tạp, có khiếu nại gay gắt, kéo dài, nhằm tìm giải pháp tốt nhất giải quyết dứt điểm vụ án (Hộp 2).

Hộp 2

Trong năm 2004, trên cơ sở tiếp nhận đơn th- khiếu nại kéo dài về việc Tòa án giải quyết một số vụ án và chủ trương thực hiện giám sát một vài vụ việc cụ thể, Ủy ban thường vụ Quốc hội đã giao cho Ủy ban pháp luật của Quốc hội tiến hành giám sát đối với 2 vụ án cụ thể (một vụ tranh chấp nhà đất tại Hà Nội và một vụ tranh chấp 2 con trâu ở Yên Bái). Với trách nhiệm dân cử, Ủy ban pháp luật tổ chức đoàn giám sát về địa phương xác minh thu thập tài liệu, tìm ra những chứng cứ thuyết phục, báo cáo Ủy ban thường vụ và kiến nghị yêu cầu Tòa án tối cao, Viện kiểm sát tối cao giải quyết lại vụ án theo thủ tục tái thẩm, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp chính đáng của công dân, đồng thời làm rõ trách nhiệm của một số cán bộ t- pháp liên quan đến việc giải quyết các vụ án này.

Hoặc nh- báo cáo của ông Mai Quốc Bình- Phó trưởng đoàn ĐBQH thành phố Hồ Chí Minh về kết quả giám sát của Đoàn ĐBQH thành phố Hồ Chí Minh đối với việc giải quyết khiếu nại của nhân dân quận I về

yêu cầu mở một lối đi tại khu vực do Văn phòng II Chính phủ và Cục cảnh vệ (Bộ Công an) quản lý, nh-ng các cơ quan này không đồng ý. Nhân dân quận I gửi đơn khiếu nại và trực tiếp đến trình bày khiếu nại với các đại biểu Quốc hội tại thành phố Hồ Chí Minh. Sau khi nhận đ-ợc đơn khiếu nại của nhân dân quận I, đoàn ĐBQH thành phố Hồ Chí Minh đã tổ chức từng b-ớc giám sát, liên hệ và họp với các cơ quan chức năng tìm hiểu sự việc, thu thập thông tin, kiến nghị với Bộ Công an giải quyết yêu cầu chính đáng của nhân dân và đ-ợc đồng chí Bộ tr-ởng Bộ Công an trực tiếp xem xét, đồng ý và giải quyết mở lối đi cho nhân dân trong khu vực đó, bảo đảm lợi ích hợp pháp của nhân dân.

Kiến nghị giám sát của cơ quan dân cử đối với cơ quan t- pháp không phải là quyết định kháng nghị để trực tiếp giải quyết vụ án, cơ quan dân cử không thể làm thay thẩm quyền mà pháp luật tố tụng đã quy định cho những ng-ời đứng đầu ngành Toà án và ngành Kiểm sát nh-ng kiến nghị giám sát là văn bản có tác động đến việc xem xét nhằm thúc đẩy trách nhiệm của những cá nhân, những cơ quan có thẩm quyền giải quyết vụ việc cụ thể đó.

Rõ ràng, bên cạnh công tác giám sát chung, cơ quan dân cử và đại biểu dân cử trong công tác tiếp dân phát hiện kịp thời những khiếu nại có căn cứ cần có kế hoạch giám sát để kiến nghị giải quyết dứt điểm một số vụ việc cụ thể. Tuy không tham gia trực tiếp giải quyết vụ án vì không có thẩm quyền nh-ng các kiến nghị của cơ quan dân cử, của đại biểu dân cử về vụ việc cụ thể có ý nghĩa rất lớn trong việc nâng cao trách nhiệm cho các cán bộ và cơ quan t- pháp có thẩm

quyền giải quyết các vụ việc cụ thể đó một cách hiệu quả.

Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn An đã nói: *“Quốc hội không trực tiếp giải quyết vụ án nh-ng Quốc hội có quyền xem xét trách nhiệm chính trị của những ng-ời lãnh đạo ngành t- pháp”*.

Đại biểu dân cử và cơ quan dân cử thực hiện chức năng giám sát còn giúp cho việc nâng cao trách nhiệm chính trị của một số đại biểu kiêm nhiệm với chức trách đứng đầu bộ, ngành của Chính phủ. Tại kỳ họp thứ 5 Quốc hội khoá XI, vấn đề trách nhiệm chính trị đ-ợc đặt ra đối với các thành viên Chính phủ trong các phiên chất vấn và trả lời chất vấn về lĩnh vực y tế, giáo dục, đầu t-... mà xuất phát cũng từ những kiến nghị của đại biểu Quốc hội. Nhiệm vụ phân định trách nhiệm cá nhân và trách nhiệm tập thể rõ ràng chính là xu h-ớng trong nội dung cải cách hành chính.

Trong phiên họp ngày 04/11/2004, kỳ họp thứ 6 Quốc hội khoá XI, đồng chí Phạm Thế Duyệt - Chủ tịch Ủy ban Trung -ơng Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đã nói: *“Những ng-ời lãnh đạo có tâm huyết, có trách nhiệm phải đích thân tiếp dân. Thực tế là có lãnh đạo tiếp dân nh-ng không nhiều. Nếu nh- thế thì chúng ta nói tôn trọng dân chỉ là khẩu hiệu. Nếu tiếp dân không thực sự thì chắc chắn việc khiếu kiện khó có cách giải quyết đ-ợc. Ng-ời dân chỉ mong đ-ợc gặp ng-ời có trách nhiệm, ng-ời lãnh đạo mà lại không bao giờ đ-ợc gặp...”*

Cùng với chức năng giám sát của cơ quan dân cử, ng-ời dân cũng sẽ tham gia giám sát cán bộ, Đảng viên tại địa ph-ơng thông qua quy chế Mặt

trận Tổ quốc Việt Nam tham gia giám sát cán bộ, công chức, đảng viên ở khu dân cư. Hiện nay, quy chế này đang được MTTQVN soạn thảo.

Yêu cầu nâng cao trách nhiệm dân cử

1) Đại biểu dân cử vừa là người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân, vừa là người tham gia vào thực hiện những chức năng, quyền hạn do pháp luật quy định, do đó, trách nhiệm dân cử là trách nhiệm trước pháp luật và trách nhiệm trước nhân dân. Chất lượng hoạt động của cơ quan dân cử phụ thuộc nhiều vào chất lượng hoạt động của đại biểu dân cử, trong đó thể hiện rõ nhất qua năng lực, trình độ và hiệu quả thực hiện nhiệm vụ tiếp dân và giải quyết khiếu nại của nhân dân. Vì thế, yêu cầu đầu tiên đối với việc nâng cao trách nhiệm dân cử là bản thân đại biểu dân cử phải thỏa mãn những tiêu chuẩn về chính trị, đạo đức, chuyên môn... được quy định cụ thể trong pháp luật.

2) Trong công tác tiếp dân cần thiết có các đại biểu chuyên trách là các chuyên gia giỏi trong các lĩnh vực kinh tế, khoa học-kỹ thuật, văn hoá, pháp luật... nhằm nắm bắt thông tin chính xác và có đề xuất kiến nghị phù hợp trong quá trình thực hiện giám sát việc các cơ quan nhà nước giải quyết khiếu nại của nhân dân. Chú trọng việc giải quyết dứt điểm đối với những khiếu nại trong vụ việc cụ thể. Trong quá trình thực hiện nhiệm vụ này, đại biểu dân cử cần phân biệt các đối tượng giám sát để có các phương thức giám sát phù hợp, phân biệt hoạt động giám sát giữa đô thị với nông thôn, cách thức giám sát giữa cơ quan hành pháp với các cơ quan tư pháp...

3) Công tác tiếp dân và giải quyết khiếu nại của dân là trách nhiệm của đại biểu dân cử, vì vậy, cần có quy định chế độ khen thưởng, kỷ luật, thưởng phạt công minh áp dụng đối với đại biểu dân cử trong việc thực hiện công tác tiếp dân và giải quyết khiếu nại của dân. Điều này đòi hỏi sự đánh giá khách quan về hoạt động của các đại biểu dân cử, để chế độ khen thưởng, đãi ngộ thực sự trở thành một khích lệ, động viên các đại biểu tích cực và có chế tài phê phán những đại biểu không hoàn thành nhiệm vụ hoặc gây ảnh hưởng xấu trong công tác này.

4) Tăng cường sự phối hợp hoạt động của nhiều cơ quan, tổ chức hữu quan trong việc bồi dưỡng kiến thức, kỹ năng hoạt động cho đại biểu HĐND các cấp và ĐBQH. Phối hợp thực hiện công tác giám sát và nâng cao trách nhiệm trong việc giải quyết hiệu quả khiếu nại, tố cáo của công dân.

Mở rộng trao đổi kinh nghiệm về công tác tiếp dân và giải quyết khiếu nại của dân giữa đại biểu dân cử các địa phương cũng như giữa các đại biểu Quốc hội với các đại biểu HĐND. Hình thức trao đổi trực tiếp như tổ chức giao lưu giữa các đại biểu dân cử, hình thức gián tiếp có thể thông qua các bài viết trao đổi kinh nghiệm về hoạt động dân cử đăng trên mục *Trang địa phương* của Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp.¹

* *Ths, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, Văn phòng Quốc hội.*

MỘT SỐ YÊU CẦU ĐẶT RA ĐỐI VỚI “LUẬT KHUNG”

NGUYỄN ĐÌNH ĐẶNG LỤC*

Văn bản pháp luật đ-ợc ban hành và đi ngay vào cuộc sống là rất cần thiết, tuy nhiên, không phải vì thế mà phủ nhận những văn bản pháp luật mang tính định h-ớng, th-ờng đ-ợc gọi là “luật khung”. Bài viết d-ới đây đề cập đến sự tồn tại khách quan của “luật khung” và một số yêu cầu thực tiễn đặt ra đối với việc ban hành “luật khung”

Khi đánh giá thực trạng hệ thống pháp luật Việt Nam hiện nay, nhiều ý kiến cho rằng, pháp luật đi vào cuộc sống còn chậm vì phải chờ văn bản h-ớng dẫn thực hiện; pháp luật thiếu tính ổn định lâu dài vì chỉ mới ban hành trong một thời gian ngắn, đã phải bổ sung, sửa đổi. Nguyên nhân của tình trạng đó- cũng theo các ý kiến trên- là do đại bộ phận luật, pháp lệnh đều đang có tính chất luật khung. Từ đó, cần khắc phục tình trạng này để các luật đ-ợc ban hành phải quy định chi tiết, cụ thể, sau khi ban hành, luật có thể đ-ợc tổ chức thực hiện mà không cần phải chờ văn bản h-ớng dẫn.

Bên cạnh những ý kiến trên, một số ý kiến khác lại cho rằng, các luật, bộ luật không nên quy định quá chi tiết, bởi vì cuộc sống luôn luôn biến động, khi làm luật, chúng ta không thể dự báo hết tất cả mọi vấn đề, mọi tình huống có thể xảy ra, do đó, các luật chỉ nên quy định những vấn đề có tính luật khung để nếu cần, dễ bổ sung, sửa đổi cho phù hợp với tình hình thực tế của đời sống xã hội đang diễn ra.

“Luật khung” và sự tồn tại khách quan của “luật khung”

Hiện nay, ch-a có khái niệm thống nhất về luật khung nh-ng qua nghiên cứu thực tiễn, theo chúng tôi, luật khung có thể đ-ợc hiểu là văn bản luật chứa đựng những quy phạm pháp luật mang tính định h-ớng làm cơ sở pháp lý cho các quy định cụ thể ở các văn bản pháp luật có giá trị pháp lý thấp hơn về thứ bậc trong hệ thống pháp luật. Theo đó, luật khung là loại văn bản luật chứa đựng những quy định mang tính nguyên tắc làm cơ sở cho việc đề ra những quy định cụ thể trong quá trình điều chỉnh một hoặc một số quan hệ xã hội cụ thể.

Có thể nói, sự tồn tại một số văn bản luật mang tính “luật khung” trong hệ thống pháp luật ở n-ớc ta cũng nh- nhiều n-ớc trên thế giới là một tất yếu khách quan.

Thực tiễn của quá trình lập pháp ở n-ớc ta vừa qua cho thấy, có những đạo luật đ-ợc xây dựng dựa trên những quy định mang tính tuyên ngôn chính trị, xác định hệ thống các thiết chế chính trị và vai trò, vị trí của các thiết

chế độ trong nền chính trị quốc gia. Ví dụ: Hiến pháp năm 1992 khẳng định: “*N-ớc cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là một n-ớc độc lập, có chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ, bao gồm đất liền, các hải đảo, vùng biển và vùng trời*” (Điều 1) “*Mọi công dân đều bình đẳng tr-ớc pháp luật*” (Điều 52) v.v. Rõ ràng những quy định nh- vậy mang tính nguyên tắc và nó phải đ-ợc cụ thể hoá trong các văn bản luật khác mới phát huy hiệu lực điều chỉnh. Hiến pháp là đạo luật cơ bản, nội dung các quy định trong đạo luật này đ-ợc xây dựng theo h-ớng định ra các nguyên tắc là điều tất yếu.

Pháp lệnh là văn bản pháp luật có hiệu lực pháp lý thấp hơn so với Hiến pháp, nh-ng có nhiều pháp lệnh đòi hỏi phải có rất nhiều văn bản d-ới luật h-ớng dẫn mới thi hành đ-ợc, ví dụ: Pháp lệnh Xử phạt vi phạm hành chính từ khi đ-ợc ban hành đến nay, Chính phủ đã ban hành 48 Nghị định quy định việc xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực và sẽ còn tiếp tục ban hành Nghị định về vấn đề này trong các lĩnh vực mà hiện nay ch-a có văn bản quy định.

Tính chất “*khung*” còn thể hiện ở một số luật, bộ luật khác nh- Luật Bảo vệ môi trường, Bộ luật Dân sự v.v... Điểm lại hệ thống văn bản pháp luật hiện hành của chúng ta, có nhiều luật, pháp lệnh chỉ dừng lại những quy định có tính chất “*khung*”. Điều đó cho thấy, các nhà lập pháp luôn cần đến sự tham gia của các nhà quản lý trong việc đ-a ra những quy định chi tiết, cụ thể nhằm áp dụng pháp luật vào hoạt động quản lý trong từng lĩnh vực cụ thể.

Trong hệ thống pháp luật ở nhiều n-ớc trên thế giới, việc ban hành các đạo luật mang tính “*luật khung*” hoàn toàn không phải là hiếm. Luật Chống khủng bố của Ấn Độ

(ban hành năm 2001), Luật khung về giáo dục đại học của Cộng hoà liên bang Đức là những ví dụ cụ thể. Ở nhiều n-ớc khác nh- Mỹ, Anh, Nga... nhiều đạo luật cũng đ-ợc ban hành với tính chất là luật khung. Sắp tới, Trung quốc dự kiến sẽ ban hành Luật chống ly khai, d-ới hình thức là một luật khung.

Nh- vậy, trong hệ thống pháp luật ở n-ớc ta, sự tồn tại những luật, pháp lệnh mang tính “*luật khung*” là một tất yếu khách quan. Tuy nhiên, ở đây cần thiết phải nhấn mạnh thêm rằng: chúng ta không thể lạm dụng sự tồn tại của “*luật khung*” để rồi né tránh những quy định cụ thể mà lẽ ra thuộc thẩm quyền quy định của cơ quan lập pháp, đây cũng là một trong những định h-ớng trong thời gian tới của hoạt động lập pháp.

Những yêu cầu đặt ra đối với “luật khung”

Khi khẳng định sự tồn tại tất yếu của “*luật khung*” trong hệ thống pháp luật, đòi hỏi chúng ta phải nghiên cứu và xác định những vấn đề cụ thể sau đây:

Thứ nhất, cần xác định đúng mức độ “khung” trong các văn bản luật.

Việc xác định vấn đề này là hết sức cần thiết, bởi nó giúp chúng ta tránh đ-ợc cả hai khuynh h-ớng hoặc là thiên về “*luật khung*” hoặc thiên về chi tiết hoá các quy định của luật dẫn đến một sự khập khiễng giữa các quy phạm pháp luật trong cùng một văn bản luật, bởi vì, không phải bất cứ quy định nào cũng có thể chi tiết hoá đ-ợc. Và điều đó có ý nghĩa rất quan trọng trong quá trình xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật của Việt Nam hiện nay.

Từ thực tiễn của hoạt động lập pháp trong thời gian qua cho thấy, “*luật khung*” chỉ nêu giới hạn đối với các quy phạm quy định

những vấn đề mang tính nguyên tắc để làm cơ sở pháp lý cho việc đ-a ra những quy định cụ thể trong quá trình áp dụng luật trong từng vấn đề, lĩnh vực cụ thể. Theo đó, những vấn đề liên quan đến quyền, nghĩa vụ của công dân; cơ cấu tổ chức và quyền năng pháp lý của một số hệ thống cơ quan bao gồm cả cơ quan thẩm quyền chung và cơ quan thẩm quyền riêng; những vấn đề mang tính định hướng về các chính sách lớn nh- chính sách tôn giáo, chính sách dân tộc, chính sách đối ngoại v.v... nên quy định d-ới hình thức xác định khung pháp lý, vì đây là những chính sách lớn, ổn định trong một thời gian nhất định nh-ng không phải là “*bất biến*”. Do đó, việc xác định “*khung pháp lý*” cho những vấn đề này sẽ tạo thuận lợi cho việc bổ sung, sửa đổi trong quá trình tổ chức thực hiện nhằm đáp ứng với quá trình phát triển của xã hội.

Thứ hai, xác định giới hạn của “khung pháp lý” trong quá trình xây dựng văn bản luật.

Nh- đã trình bày ở trên, việc quy định “*khung pháp lý*” trong một số văn bản luật là rất cần thiết. Song vấn đề đặt ra là giới hạn của “*khung pháp lý*” cần đ-ợc xác định, vấn đề này có ý nghĩa rất quan trọng. Việc xác định giới hạn của “*khung*” sẽ góp phần khắc phục đ-ợc tình trạng luật quy định chung chung và phải có văn bản hướng dẫn - thậm chí nhiều văn bản hướng dẫn - mới thực hiện đ-ợc. Mặt khác, việc xác định giới hạn đối với “*khung*” sẽ giúp giải quyết tình trạng quá tải hiện nay đối với Chính phủ trong việc ban hành văn bản hướng dẫn thi hành luật. Giới hạn “*khung pháp lý*” cần đ-ợc xác định trên cả hai phương diện, đó là giới hạn về loại vấn đề - chiều rộng và mức độ giới hạn của vấn đề - chiều sâu. Có thể nói, quy phạm pháp luật mang tính chất “*khung*” chỉ phát huy

đ-ợc hiệu lực điều chỉnh khi nó đ-ợc xác lập dựa trên sự xem xét cân nhắc ở cả hai khía cạnh đó.

Thứ ba, văn bản hướng dẫn phải đ-ợc chuẩn bị và ban hành đồng thời với văn bản luật.

Sự tồn tại của “*luật khung*” nh- đã trình bày ở trên, là một thực tế khách quan trong hệ thống pháp luật. Do đó, việc ban hành văn bản hướng dẫn phải đ-ợc coi là một bộ phận không tách khỏi và phải đ-ợc tiến hành đồng bộ với việc ban hành văn bản “*luật khung*”. Chúng ta biết rằng, các quy định trong “*luật khung*” thường mang tính định hướng, do đó, phần lớn các quy phạm ở đây thường không trực tiếp điều chỉnh hành vi của các đối tượng tham gia quan hệ pháp luật. Vì vậy, việc ban hành các văn bản hướng dẫn thi hành luật chính là nhằm bảo đảm cho các quy định của “*luật khung*” phát huy hiệu lực điều chỉnh.

Thực tế trong nhiều năm qua cho thấy nhiều văn bản luật đã đ-ợc Quốc hội ban hành song quá trình đ-a luật vào cuộc sống lại quá chậm. Nguyên nhân của tình trạng này chính là ở chỗ các quy định của luật mang tính chất “*khung*” nh-ng văn bản hướng dẫn lại không đi kèm đồng bộ, do đó luật đã ban hành nh-ng quan hệ xã hội thuộc đối tượng điều chỉnh của luật vẫn bị bỏ ngỏ trong một thời gian dài.

Sự tồn tại một số văn bản mang tính “*luật khung*” trong hệ thống pháp luật hiện hành đòi hỏi các nhà làm luật cần cân nhắc để bảo đảm tính cân đối của hệ thống pháp luật, nhằm phát huy cao nhất hiệu lực điều chỉnh của cả hệ thống pháp luật và phục vụ một cách có hiệu quả vào quá trình xây dựng và phát triển của đất nước./.

* TS, Vụ trưởng Vụ Pháp luật, Ban Nội

GIÁM SÁT VIỆC BẢO VỆ QUYỀN TRẺ EM

TR-ONG Thị Mai*

Lợi ích của trẻ em phải đ-ợc quan tâm hàng đầu, bảo vệ quyền trẻ em là nhiệm vụ chung của tất cả các quốc gia. Những nội dung này đ-ợc nhấn mạnh trong Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em (sửa đổi) đã đ-ợc thông qua tại kỳ họp thứ năm Quốc hội khoá XI (tháng 5 /2004) và có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2005. Bài viết d-ới đây đề cập tới yêu cầu thực thi hiệu quả Luật này gắn liền với trách nhiệm giám sát của đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân, góp phần quan trọng vào việc thực hiện Công -ớc Quốc tế về quyền trẻ em và Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em ở n-ớc ta

Thành quả thực hiện Công -ớc quốc tế về quyền trẻ em

Cùng với 60 quốc gia trên thế giới tham gia ký Công -ớc quốc tế ngay từ ngày đầu tiên, Việt Nam đã trở thành n-ớc thứ hai và là n-ớc đầu tiên trên thế giới phê chuẩn không bảo l-u Công -ớc quốc tế về quyền trẻ em. Hơn 15 năm thực hiện Công -ớc về quyền trẻ em, Việt Nam đã thu đ-ợc nhiều kết quả khả quan:

- Góp phần thúc đẩy việc tôn trọng thực hiện quyền con ng-ời trong đó có quyền trẻ em;
- Các quốc gia thành viên có nhận thức đúng đắn về trẻ em và những vấn đề về trẻ em;
- Xây dựng và phát triển pháp luật quốc gia và quốc tế về quyền trẻ em;
- Hình thành, phát triển những cơ quan, tổ chức, cơ chế riêng cho trẻ em và về trẻ em ở các n-ớc;

- Có các mục tiêu cụ thể về sự sống còn, phát triển của trẻ em;

- Những trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt khó khăn và vấn đề bảo vệ trẻ em đ-ợc chú ý, quan tâm hơn bao giờ hết;

- Trẻ em đ-ợc tham gia phát biểu ý kiến của các em và đ-ợc tôn trọng, lắng nghe hơn.

Việc ban hành Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em năm 1991 là một hành động tích cực của Việt Nam tham gia thực hiện Công -ớc quốc tế về quyền trẻ em. Nội dung của Luật đã thể hiện đ-ợc tinh thần cơ bản của Công -ớc quốc tế phù hợp với điều kiện của Việt Nam. Sau hơn 10 năm thực hiện, Luật đã góp phần quan trọng đối với việc bảo vệ, chăm sóc, giáo dục trẻ em và Công -ớc quốc tế về quyền trẻ em. Với tinh thần tiếp tục hoàn thiện pháp luật về trẻ em, Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em (sửa đổi) đã

đ-ợc Quốc hội khoá XI kỳ họp thứ 5 thông qua (tháng 5/2004) với 5 ch-ơng, 60 điều và có hiệu lực từ ngày 01/01/2005.

Nội dung cơ bản của Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em (sửa đổi)

Trên cơ sở kế thừa những nội dung của Luật 1991, Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em năm 2004 đã tập trung vào việc sửa đổi, bổ sung các quyền cơ bản của trẻ em, các chính sách và chế tài nhằm tăng c-ờng hiệu lực của pháp luật đối với việc bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế – xã hội của đất n-ớc và yêu cầu bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em trong giai đoạn mới.

Những nội dung cơ bản của Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em đã đ-ợc sửa đổi, bổ sung, đó là :

a)- Bổ sung nguyên tắc quan trọng đối với trách nhiệm bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em, *“Trong mọi hoạt động của cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan đến trẻ em thì lợi ích của trẻ em phải đ-ợc quan tâm hàng đầu”*. Đây cũng là một nguyên tắc đã đ-ợc ghi nhận tại Điều 3 của Công -ớc quốc tế về quyền trẻ em.

b)- Các quyền cơ bản của trẻ em: Trên cơ sở 4 nhóm quyền cơ bản của Công -ớc quốc tế về quyền trẻ em (nhóm quyền sống còn, nhóm quyền đ-ợc bảo vệ, nhóm quyền đ-ợc phát triển, nhóm quyền đ-ợc tham gia), Luật đã cụ thể hoá thành những quyền cơ bản của trẻ em Việt Nam: Quyền đ-ợc khai sinh và có quốc tịch; quyền đ-ợc chăm sóc, nuôi d-ỡng; quyền đ-ợc sống chung với cha mẹ; quyền đ-ợc tôn trọng, bảo vệ tính mạng,

thân thể, nhân phẩm và danh dự; quyền đ-ợc chăm sóc sức khoẻ; quyền đ-ợc học tập; quyền đ-ợc vui chơi, giải trí, hoạt động văn hoá, nghệ thuật, thể dục, thể thao, du lịch; quyền đ-ợc phát triển năng khiếu; quyền có tài sản; quyền đ-ợc tiếp cận thông tin, bày tỏ ý kiến và tham gia hoạt động xã hội. T-ơng ứng với mỗi quyền là trách nhiệm của gia đình, Nhà n-ớc và xã hội cùng với các chính sách cụ thể.

c)- Chính sách mới đối với trẻ em đ-ợc bổ sung: Chính sách miễn lệ phí đăng ký khai sinh cho trẻ em nghèo; chính sách về chăm sóc, nuôi d-ỡng trẻ em đ-ợc quy định phù hợp với trình độ phát triển kinh tế – xã hội; chính sách cho trẻ em có cha mẹ đang thi hành án phạt tù trong trại giam không có nơi n-ơng tựa, chính sách khám chữa bệnh miễn phí cho trẻ em d-ới 6 tuổi ở các cơ sở y tế công lập; chính sách để trẻ em đ-ợc học hết phổ cập và tạo điều kiện để học cao hơn; chính sách đầu t- xây dựng các điểm vui chơi, giải trí, hoạt động văn hoá, nghệ thuật, thể dục thể thao cho trẻ em; chính sách bảo đảm quyền dân sự; chính sách phát triển năng khiếu; chính sách cho trẻ em của các gia đình nhập c- và đặc biệt là chính sách đối với trẻ em con gia đình th-ơng binh liệt sỹ, ng-ời có công, trẻ em dân tộc thiểu số, trẻ em con hộ nghèo, trẻ em ở vùng điều kiện kinh tế – xã hội khó khăn và đặc biệt khó khăn.

d)- Ch-ơng dành cho trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt: Trẻ em mồ côi không nơi n-ơng tựa, trẻ em bị bỏ rơi; trẻ em khuyết tật, tàn tật; trẻ em là nạn nhân chất độc hoá học; trẻ em nhiễm HIV/AIDS; trẻ em phải làm việc nặng

nhọc, nguy hiểm, tiếp xúc với chất độc hại; trẻ em phải làm việc xa gia đình; trẻ em lang thang; trẻ em bị xâm hại tình dục; trẻ em bị nghiện ma túy; trẻ em vi phạm pháp luật. Luật quy định các chính sách khác nhau cho mỗi đối tượng trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt.

e)- Một số chính sách mới được đưa vào Luật: Chính sách trợ giúp gia đình, cá nhân, cơ sở trợ giúp trẻ em ngoài công lập nhận chăm sóc, nuôi dưỡng trẻ em mồ côi không nơi nương tựa, trẻ em bị bỏ rơi; chính sách đối với trẻ em nhiễm HIV/AIDS không bị phân biệt đối xử, được tạo điều kiện để chữa bệnh, nuôi dưỡng tại gia đình hoặc cơ sở trợ giúp trẻ em; chính sách đối với trẻ em làm việc xa gia đình được chính quyền địa phương và chủ cơ sở giúp đỡ để học văn hoá, học nghề, bảo đảm an toàn cuộc sống; chính sách đối với trẻ em lang thang và trẻ em theo gia đình lang thang được giúp đỡ để hồi gia, ổn định cuộc sống; chính sách đối với trẻ em đã chấp hành xong thời hạn giáo dục hoặc hình phạt mà không có nơi nương tựa được đưa vào cơ sở trợ giúp trẻ em, tạo điều kiện để học nghề và có việc làm.

Vai trò, nội dung hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân

Nội dung sửa đổi, bổ sung của Luật cùng với các quy định cụ thể về quyền của trẻ em, trách nhiệm của gia đình, Nhà nước và xã hội, những chính sách bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em tốt hơn đã ngày càng thể hiện quan điểm của Đảng, Nhà nước đối với thế hệ tương lai.

Để Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em được thực thi có hiệu quả, hoạt động giám

sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân đóng vai trò quan trọng. Thông qua hoạt động giám sát, một mặt để xem xét, đánh giá việc thực hiện Luật trong đời sống xã hội và tổ chức thực hiện của các tổ chức, cá nhân có thẩm quyền được trao trách nhiệm trong công tác bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em. Trên cơ sở đó, đưa ra những đề xuất, kiến nghị liên quan đến việc thực hiện quyền trẻ em. Hoạt động giám sát cũng là cơ sở quan trọng để Quốc hội đánh giá lại những chính sách đề ra trong luật từ những kết quả ghi nhận được từ thực tiễn cuộc sống.

Ngoài hoạt động giám sát tối cao được thực hiện tại kỳ họp, Quốc hội thực hiện hoạt động giám sát thông qua cơ chế uỷ quyền cho Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, đoàn Đại biểu Quốc hội để thực hiện quyền giám sát của mình, đặc biệt là những Ủy ban phụ trách lĩnh vực có liên quan nhiều đến quyền trẻ em. Nội dung giám sát tập trung vào việc :

- Giám sát việc tuân thủ Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em và pháp luật có liên quan;
- Đánh giá hiệu quả của việc thực thi pháp luật về trẻ em;
- Xem xét các văn bản quy phạm pháp luật được ban hành để thực hiện Luật. Trên tinh thần đổi mới công tác lập pháp, hướng tới luật được ban hành phải có hiệu lực ngay, Chính phủ không nhất thiết phải hướng dẫn thực hiện toàn bộ luật mà chỉ hướng dẫn thực hiện một số điều theo quy định của luật để hạn chế việc chờ đợi nghị định, thông tư ra đời luật mới được thực thi.

- Đánh giá năng lực tổ chức thực hiện của tổ chức, cá nhân có thẩm quyền theo quy định của Luật.

Phương thức giám sát đảm bảo hiệu quả giám sát

Hoạt động giám sát được tổ chức thông qua các hình thức nh- giám sát chuyên đề, tổ chức Đoàn giám sát, xem xét Báo cáo của Chính phủ, của các cơ quan hữu quan hoặc tổ chức Ủy ban lâm thời để điều tra một vấn đề xét thấy cần thiết... Trên cơ sở đó mà hàng năm Quốc hội tiến hành xem xét, đánh giá việc thực hiện Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em cùng với việc thu thập ý kiến của nhân dân để tiếp tục hoàn thiện luật pháp về trẻ em.

Quốc hội thực hiện quyền giám sát thông qua hoạt động chất vấn tại các kỳ họp, đại biểu Quốc hội có quyền đưa ra các câu hỏi đối với Chính phủ về những vấn đề liên quan tới trẻ em mà mình quan tâm và Chính phủ có trách nhiệm phải trả lời cũng nh- xem xét các kiến nghị của đại biểu Quốc hội và cử tri gửi đến.

Thực tiễn hiện nay, một số chuyên đề có thể nghiên cứu để giám sát đó là: Việc thực hiện các chính sách mới cho trẻ em nói chung và trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt nói riêng; hoạt động của các cơ sở trợ giúp trẻ em công lập và ngoài công lập; hoạt động phối hợp của các cơ quan Nhà n-ớc trong việc thực hiện các chính sách liên quan đến quyền trẻ em; đầu t- của Nhà n-ớc, xã hội cho công tác bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em...

Chất l-ợng hoạt động của đại biểu Quốc hội góp phần đảm bảo chất l-ợng giám sát. Do đó, bên cạnh nhiệm vụ tăng c-ờng công tác phục vụ đại biểu Quốc hội, cung cấp thông tin đầy đủ và sự hỗ trợ chuyên gia cho đại biểu Quốc hội trong hoạt động giám sát, mỗi đại biểu Quốc hội phải nâng cao năng lực trong hoạt động thu thập, phân tích thông tin, kỹ năng đánh giá chính sách, xem xét, đánh giá việc thực thi Luật và đưa ra được những kiến nghị giám sát thiết thực.

Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội cần xây dựng kế hoạch, ch-ơng trình nội dung, hình thức giám sát phù hợp. Đặc biệt dành sự quan tâm giám sát việc thực hiện các chính sách được quy định trong Luật, lựa chọn vấn đề trọng điểm để giám sát và kịp thời kiến nghị xử lý các hành vi vi phạm pháp luật, không chấp hành những quy định của Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em.

Sự phối hợp chặt chẽ trong hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND sẽ tăng c-ờng hiệu lực của hoạt động giám sát, đảm bảo Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em được tổ chức thực hiện có hiệu quả. Giám sát thực hiện Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em cũng chính là góp phần thực hiện Công -ớc quốc tế về quyền trẻ em tại Việt Nam./.

**Phó Chủ nhiệm Ủy ban VHGD – TTN và ND của Quốc hội*

GIÁM SÁT TÍNH HỢP HIẾN CỦA VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

Tiêu Thị Quyên*

Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật n-ớc ta đang dần đ-ợc hoàn thiện. Một trong những nhiệm vụ quan trọng góp phần nâng cao chất l-ợng các văn bản quy phạm pháp luật là hoạt động giám sát tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật

1. Cơ quan giám sát tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật

Theo pháp luật n-ớc ta (xem hộp 1), giám sát tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật (QPPL) chủ yếu thuộc thẩm quyền của

Quốc hội. Quốc hội thực hiện quyền giám sát tính hợp hiến của văn bản QPPL tại kỳ họp Quốc hội và trên cơ sở hoạt động giám sát của Ủy ban Th-ờng vụ Quốc hội, Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội.

Hộp 1

Điều 83 và 84, Hiến pháp 1992 quy định: “Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà n-ớc”, “thực hiện quyền giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp...” Điều 1, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội (ngày 17/6/2003) cụ thể hóa quy định nói trên của Hiến pháp:

“Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà n-ớc.

Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao của mình tại kỳ họp Quốc hội trên cơ sở hoạt động giám sát của Ủy ban Th-ờng vụ Quốc hội, Hội đồng Dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội”.

Một trong các hoạt động giám sát của Quốc hội là “Xem xét văn bản quy phạm pháp luật của Chủ tịch n-ớc, Chính phủ, Thủ t-ớng Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao có dấu hiệu trái với Hiến pháp, Luật, Nghị quyết của Quốc hội” (Khoản 3, Điều 7, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội).

Ngoài ra, quyền giám sát tính hợp hiến của văn bản QPPL của Quốc hội còn đ-ợc thể hiện tại Điều 81, Luật ban hành văn bản QPPL và Điều 14, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội. Điều 81, Luật Ban hành văn bản QPPL quy định Quốc hội có quyền huỷ bỏ luật của Quốc hội ban hành vi phạm Hiến pháp và bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản QPPL của Chủ tịch n-ớc, Chính phủ, Thủ t-ớng Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao trái với Hiến pháp, Luật, Nghị quyết của Quốc hội.

Những quy định nói trên là cơ sở pháp lý cho Quốc hội thực hiện giám sát tính hợp hiến của văn bản QPPL. Trên thực tế có rất ít tr-ờng hợp văn bản QPPL bị Quốc hội đình chỉ hoặc huỷ bỏ với lý do vi hiến. Theo chúng tôi, thực trạng này có nguyên nhân, do ch-a phân biệt rõ ràng tính chất các hoạt động giám sát của các chủ thể giám sát khác nhau (giám sát của Quốc hội, Ủy ban Th-ờng vụ Quốc hội, Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội và các đại biểu Quốc hội). Theo quy định của pháp luật, chủ thể thực hiện quyền giám sát tính hợp hiến của văn bản QPPL là Quốc hội, nh-ng trên thực tế, quyền này không chỉ thực hiện tại các kỳ họp toàn thể mà còn thông qua hoạt động giám sát của Ủy ban Th-ờng vụ Quốc hội, Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội và các đại biểu Quốc hội. Nếu quan niệm quyền giám sát tối cao chỉ thực hiện tại các kỳ họp toàn thể của Quốc hội thì phạm vi thực hiện quyền này bị thu hẹp và trở nên hình thức, bởi lẽ, Quốc hội n-ớc ta ch-a phải là Quốc hội hoạt động th-ờng xuyên.

Cần quan niệm nh- thế nào về tính chất và phạm vi hoạt động giám sát của Ủy ban Th-ờng vụ Quốc hội, Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội? Hiện nay, Quốc hội ch-a có một cơ quan chuyên trách hoạt động giám sát tính hợp hiến của văn bản QPPL. Hoạt động giám sát văn bản ở các kỳ họp của Quốc hội chỉ mới đ-ợc thực hiện ở mức độ hạn chế, kể cả việc giám sát thông qua Ủy ban Th-ờng vụ Quốc hội, Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội

cũng ch-a thể bao quát hết phạm vi rộng lớn các văn bản QPPL trong hệ thống pháp luật hiện hành. Trong khi đó, mặc dù trình độ chuyên môn của đại biểu Quốc hội gần đây đã đ-ợc nâng cao nh-ng vẫn ch-a đáp ứng đ-ợc yêu cầu để có thể thực hiện tốt chức năng giám sát tính hợp hiến của văn bản QPPL.

2. Đối t-ợng và phạm vi của quyền giám sát tính hợp hiến của văn bản QPPL

Theo Khoản 1, Điều 81, Luật Ban hành văn bản QPPL, những văn bản QPPL mà Quốc hội thực hiện quyền giám sát là những văn bản QPPL do cơ quan nhà n-ớc từ trung -ơng đến địa ph-ơng ban hành. Đó là một khối l-ợng văn bản quá lớn. Để phù hợp với điều kiện hoạt động của mình, Quốc hội chỉ nên tập trung giám sát những văn bản QPPL do Ủy ban Th-ờng vụ Quốc hội, Chủ tịch n-ớc, Chính phủ, Thủ t-ớng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao ban hành, và giám sát các cơ quan khác thông qua Ủy ban Th-ờng vụ Quốc hội. Nh- vậy, Quốc hội thực hiện quyền giám sát văn bản QPPL thông qua hai hình thức: *Một là*, hoạt động của Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội có thẩm quyền giám sát trực tiếp theo quy định của Hiến pháp và pháp luật. *Hai là*, Quốc hội uỷ quyền giám sát cho Chủ tịch n-ớc, Chính phủ, Tòa án nhân dân, Viện Kiểm sát nhân dân, Hội đồng nhân dân các cấp đối với văn bản của các cơ quan, tổ chức theo quy định của pháp luật.

Tuy nhiên, những quy định về phạm vi đối tượng những văn bản chịu sự giám sát tính hợp hiến cũng chưa nhất quán trong Hiến pháp, Luật Ban hành văn bản QPPL và Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội, kể cả những văn bản do Quốc hội ban hành. Căn cứ vào Hiến pháp, Quốc hội có quyền giám sát đối với văn bản do Quốc hội ban hành thông qua hoạt động tự sửa đổi, bổ sung các đạo luật (kể cả Hiến pháp) nếu chúng không còn phù hợp (xem hộp 2).

Hộp 2:

Khoản 2, Điều 81, Luật Ban hành văn bản QPPL: *“Theo đề nghị của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên, đại biểu Quốc hội, Quốc hội xem xét, quyết định bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ luật, nghị quyết của Quốc hội trái Hiến pháp...”*.

Như vậy, Quốc hội có thể giám sát tính hợp hiến của văn bản do Quốc hội ban hành và có thể hủy bỏ những văn bản đó nếu chúng vi phạm Hiến pháp. Tuy nhiên, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội lại không có quy định việc giám sát đối với những văn bản do Quốc hội ban hành (Xem Khoản 3, Điều 7, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội). Đó là sự không thống nhất giữa những quy định của các văn bản Hiến pháp, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Luật Ban hành văn bản QPPL về

phạm vi đối tượng văn bản chịu sự giám sát tính hợp hiến.

3. Thời điểm tiến hành giám sát

Hoạt động xem xét tính hợp hiến của văn bản QPPL đã được tiến hành từ quá trình thẩm tra dự án luật, pháp lệnh, giai đoạn thông qua những dự án đó và giai đoạn công bố văn bản. (Xem hộp 3).

Sau khi tiến hành thẩm tra tính hợp hiến của dự án luật, pháp lệnh, cơ quan thẩm tra chỉ có quyền kiến nghị, báo cáo với Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội về tính hợp hiến của dự án luật, dự thảo nghị quyết để Quốc hội quyết định. Do đó, việc xem xét và quyết định về tính hợp hiến của các văn bản chủ yếu được thực hiện ở giai đoạn thông qua và công bố văn bản. Hơn nữa, chỉ có sự thảo luận và quyết định của Quốc hội ở những giai đoạn này mới thực sự có ý nghĩa quyết định về tính hợp hiến của văn bản. Tuy nhiên, thực tế hoạt động giám sát văn bản của Quốc hội thời gian qua cho thấy hầu như chưa có văn bản nào trình ra trước Quốc hội mà không được Quốc hội thông qua với lý do là văn bản đó vi hiến.

4. Chủ thể có quyền yêu cầu xem xét tính hợp hiến của văn bản QPPL

Đối với các loại văn bản như luật của Quốc hội, Nghị quyết, pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, việc xem xét tính hợp hiến của chúng xuất phát từ đề nghị của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Mặt

Hộp 3

Điều 95 Hiến pháp 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) và Điều 27, Luật Tổ chức Quốc hội năm 2001 quy định: Ủy ban Pháp luật của Quốc hội thực hiện nhiệm vụ chủ trì thẩm tra hoặc tham gia thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh do Hội đồng Dân tộc và các ủy ban khác của Quốc hội chủ trì thẩm tra.

Về phạm vi thẩm tra, theo Điều 34, Luật Ban hành văn bản QPPL thì: *“Cơ quan thẩm tra tiến hành thẩm tra tất cả các mặt của dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết nh-ng tập trung vào những vấn đề chủ yếu là tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của văn bản với hệ thống pháp luật...”*.

Quy định cụ thể hơn về thẩm quyền thẩm tra, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản QPPL đã bổ sung Điều 34a nh- sau: *“Ủy ban Pháp luật của Quốc hội... tham gia thẩm tra các dự án luật, dự án pháp lệnh do Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban khác của Quốc hội chủ trì thẩm tra. Trong tr-ờng hợp có ý kiến khác với cơ quan chủ trì thẩm tra về tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với dự án luật, dự án pháp lệnh thì Ủy ban Pháp luật báo cáo với Quốc hội, Ủy ban Th-ờng vụ Quốc hội về ý kiến của mình...”*. Ủy ban Th-ờng vụ Quốc hội xem xét cho ý kiến về dự án luật, dự thảo nghị quyết. Các cơ quan, tổ chức đại biểu Quốc hội trình dự án, dự thảo có trách nhiệm nghiên cứu, tiếp thu ý kiến của Ủy ban Th-ờng vụ Quốc hội. Trong tr-ờng hợp có ý kiến khác thì Quốc hội quyết định.

Ở giai đoạn thảo luận dự án luật tại tổ và phiên họp toàn thể, Quốc hội tiếp tục thực hiện việc giám sát tính hợp hiến của văn bản QPPL.

Giai đoạn tiếp theo là công bố văn bản QPPL. Theo Điều 103, Hiến pháp, Chủ tịch n-ớc có quyền công bố Hiến pháp, luật, pháp lệnh nh-ng Chủ tịch n-ớc chỉ có quyền đề nghị Ủy ban Th-ờng vụ Quốc hội xem xét lại pháp lệnh trong thời hạn 10 ngày kể từ ngày pháp lệnh đ-ợc thông qua nếu phát hiện pháp lệnh đó trái với Hiến pháp, luật, Nghị quyết của Quốc hội.

trận Tổ quốc Việt Nam và các thành viên của Mặt trận, đại biểu Quốc hội. Để hoạt động giám sát tính hợp hiến của văn bản QPPL đ-ợc tiến hành th-ờng xuyên và có chất l-ợng đòi hỏi các chủ thể phải thực sự có năng lực và trách nhiệm để thực hiện tốt quyền hạn của mình. Tuy nhiên, hiện nay, phần lớn các chủ thể ch-a đáp ứng yêu cầu của công tác giám sát văn bản. Do không có cơ chế trách nhiệm rõ ràng cho từng loại chủ thể nên dễ đùn đẩy trách nhiệm; các chủ thể này ch-a có cơ quan chuyên môn giúp th-ờng xuyên phát hiện những yếu tố vi phạm Hiến pháp của văn bản để đ-a ra yêu cầu xem xét tính hợp hiến. Thêm vào đó, việc huy động đội ngũ chuyên gia pháp lý, các nhà khoa học tham gia t- vấn cho hoạt động này lại ch-a đ-ợc chú trọng th-ờng xuyên.

5. Thủ tục tiến hành giám sát

Thủ tục tiến hành giám sát đ-ợc quy định tại Khoản 2, Điều 10, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội. Trong đó, ch-a có trình tự, thủ tục giám sát tính hợp hiến đối với những văn bản do chính Quốc hội ban hành. Với những quy định nh- vậy, cơ quan có thẩm quyền giám sát tính hợp hiến của văn bản QPPL khó có thể thực hiện một cách có hiệu quả chức năng giám sát văn bản của mình. Đây cũng là một nguyên nhân dẫn đến thực tế là Quốc hội n-ớc ta rất hiếm khi tiến hành những phiên họp thảo luận về tính hợp hiến của văn bản QPPL và ra nghị quyết về vấn đề này.

6. Hậu quả pháp lý

Việc xem xét tính hợp hiến của văn bản QPPL được thực hiện từ quá trình soạn thảo tới sau ban hành. Tính hợp hiến của văn bản QPPL được xem xét chủ yếu ở giai đoạn trước khi văn bản được ban hành, trong đó, cụ thể nhất là ở giai đoạn thẩm tra. Thế nh-ng, hiệu lực pháp lý của các ý kiến thẩm tra lại ch-a được quy định rõ. Nhiều khi hoạt động thẩm tra mang nặng tính hình thức, bởi vì, cơ quan chủ trì soạn thảo không bắt buộc phải tiếp thu ý kiến của cơ quan thẩm tra. Do vậy, tác dụng của các ý kiến thẩm tra đối với cơ quan chủ trì soạn thảo là không đáng kể.

Ở giai đoạn sau khi văn bản được ban hành, khi phát hiện thấy các văn bản của Chính phủ, Thủ t-ớng Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao có dấu hiệu trái Hiến pháp thì Ủy ban Th-ờng vụ Quốc hội xem xét, đình chỉ việc thi hành văn bản QPPL đó. Đồng thời, tại kỳ họp Quốc hội gần nhất, Ủy ban Th-ờng vụ Quốc hội trình Quốc hội xem xét và ra nghị quyết bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản. Đối với văn bản của Ủy ban Th-ờng vụ Quốc hội, của Chủ tịch n-ớc, khi phát hiện có dấu hiệu trái Hiến pháp thì đại biểu Quốc hội đề nghị Ủy ban Th-ờng vụ Quốc hội, Chủ tịch n-ớc sửa đổi hoặc huỷ bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản đó. Ủy ban Th-ờng vụ Quốc hội, Chủ tịch n-ớc có trách nhiệm xem xét, trả lời đại biểu Quốc hội. Trong tr-ờng hợp đại biểu Quốc hội không đồng ý với trả lời của Ủy ban Th-ờng vụ Quốc hội và Chủ tịch n-ớc thì

yêu cầu Ủy ban Th-ờng vụ Quốc hội trình Quốc hội xem xét, quyết định tại kỳ họp gần nhất.

Hệ quả của giám sát tối cao có thể là một nghị quyết về việc bổ sung, sửa đổi một hay một số điều luật nhằm khắc phục lỗ hổng về mặt pháp lý. Thực tế cho thấy, trong nhiều tr-ờng hợp, hậu quả pháp lý của hoạt động giám sát tính hợp hiến của văn bản QPPL không được xác định cụ thể, dẫn đến tính nghiêm minh trong hoạt động giám sát ch-a được đảm bảo. Nhiều khi cơ quan giám sát chỉ đ-a ra ý kiến đề xuất, cơ quan soạn thảo văn bản có *“trách nhiệm nghiên cứu, tiếp thu ý kiến, trong tr-ờng hợp có ý kiến khác thì báo cáo Quốc hội quyết định”*. Nh- vậy, kết quả giám sát mà cơ quan giám sát đ-a ra không có tác dụng trực tiếp đối với cơ quan soạn thảo.

Đối với các văn bản QPPL đã ban hành, Quốc hội có quyền áp dụng chế tài cao nhất là huỷ bỏ các văn bản này, nh-ng trong thực tế chế tài này rất ít được áp dụng.

Tóm lại, những quy định của hệ thống pháp luật n-ớc ta, đặc biệt là Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội đã tạo cơ sở pháp lý t-ớng đối cụ thể cho hoạt động giám sát nói chung và giám sát tính hợp hiến của văn bản QPPL nói riêng của Quốc hội và các cơ cấu bên trong của nó. Vai trò của Quốc hội trong việc đảm bảo pháp chế, tăng c-ờng kỷ c-ớng trong hoạt động của Nhà n-ớc ngày càng được khẳng định và nâng cao. Tuy nhiên, hoạt động giám sát

của Quốc hội đối với văn bản QPPL và cụ thể hơn là giám sát tính hợp hiến của chúng còn nhiều hạn chế. Trong khi đó, chất lượng ban hành các văn bản QPPL còn ch-a cao; nhiều văn bản phải chỉnh sửa và bổ sung nhiều lần; nhiều văn bản có nội dung sai sót nh- quy định v-ợt thẩm quyền, thậm chí có văn bản mâu thuẫn với văn bản của cơ quan nhà n-ớc cấp trên, hình thức của văn bản còn nhiều điểm ch-a đúng... nh-ng ch-a đ-ợc phát hiện và xử lý kịp thời. Do đó, trong hệ thống văn bản QPPL hiện hành còn tồn tại văn bản không đáp ứng tính thống nhất, thứ bậc của hệ thống pháp luật hoặc với Hiến pháp.

Xét về mặt chủ quan, trong nhận thức của các cơ quan có thẩm quyền hiện nay, việc giám sát tính hợp hiến của văn bản QPPL ch-a đ-ợc quan tâm đúng mức. Pháp luật hiện hành cũng nh- thực tiễn hoạt động giám sát văn bản mới chỉ dừng ở mức độ giám sát việc tuân thủ Hiến pháp và pháp luật của việc ban hành văn bản. Nói cách khác, trong các văn bản pháp luật ch-a có sự phân định rõ ràng giữa hoạt động giám sát việc tuân thủ Hiến pháp và pháp luật nói chung và giám sát tính hợp hiến của văn bản QPPL.

7. Một số kiến nghị

Trên cơ sở phân tích trên đây, chúng tôi cho rằng, để nâng cao chất lượng và hiệu quả của hoạt động giám sát tính hợp hiến của văn bản QPPL cần tiến hành các việc sau:

1. Trong khi ch-a có điều kiện thành lập

cơ quan chuyên trách giám sát tính hợp hiến của văn bản QPPL, cần nhanh chóng xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật theo hướng:

- Phân định rõ thẩm quyền giám sát của Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội, xác định cụ thể phạm vi đối tượng các văn bản chịu sự giám sát tính hợp hiến bởi từng cơ quan;

- Bổ sung quy định về giám sát tính hợp hiến đối với những văn bản do chính Quốc hội ban hành trong Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội;

- Quy định thống nhất nguyên tắc xác định văn bản vi hiến;

- Quy định trình tự, thủ tục thực hiện quyền giám sát tính hợp hiến của văn bản một cách rõ ràng, khoa học và mang tính khả thi;

- Sửa đổi những quy định về hiệu lực pháp lý của kết quả hoạt động giám sát tính hợp hiến đối với các văn bản QPPL theo hướng nâng cao tính bắt buộc và giá trị pháp lý của các quyết định của cơ quan giám sát.

2. Nghiên cứu giải pháp mang tính lâu dài nhằm thiết lập một cơ quan bảo hiến độc lập và chuyên trách với chức năng cơ bản là giám sát tính hợp hiến của các văn bản QPPL. Việc thành lập cơ quan này sẽ liên quan đến một số vấn đề nh-:

- Vị trí của cơ quan bảo hiến trong bộ máy nhà n-ớc: ở n-ớc ta, bộ máy nhà n-ớc đ-ợc cấu trúc theo hình chóp mà đỉnh trên

cùng là Quốc hội. Hệ thống các toà án ở vị thế thấp hơn so với Quốc hội. Vì vậy, chức năng giám sát tính hợp hiến đối với những văn bản QPPL nói chung và văn bản do Quốc hội ban hành nói riêng không thể trao cho hệ thống cơ quan t- pháp nh- nhiều n-ớc trên thế giới hiện nay. Nên chăng, có thể thành lập Hội đồng bảo hiến tồn tại độc lập so với các cơ quan nhà n-ớc khác hoặc thành lập một cơ quan nh- Ủy ban Hiến pháp thuộc Quốc hội.

- *Đối t-ợng văn bản chịu sự giám sát bởi cơ quan bảo hiến:* nên tập trung vào các văn bản QPPL của các cơ quan nhà n-ớc ở trung -ơng, bao gồm: Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch n-ớc, Chính phủ, Thủ t-ớng Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao. Ngoài ra, đối t-ợng giám sát phải bao gồm cả các điều -ớc quốc tế.

- *Thời điểm tiến hành giám sát tính hợp hiến của văn bản QPPL:* để hạn chế việc ban hành những văn bản vi hiến cũng nh- những hậu quả xấu có thể xảy ra trong quá trình thực thi văn bản đã có hiệu lực nh-ng vẫn có dấu hiệu vi hiến, cần quy định việc giám sát tính hợp hiến đ-ợc tiến hành cả ở giai đoạn ban hành văn bản và sau khi văn bản có hiệu lực pháp luật.

- *Thủ tục:* cần quy định rõ trình tự, thủ tục giám sát đối với từng loại văn bản cụ thể, tránh sự mập mờ hay phức tạp không cần thiết dẫn đến những khó khăn cho các cơ quan có thẩm quyền liên quan đến giám sát tính hợp hiến của văn bản trong quá trình

thực hiện nhiệm vụ của mình.

- *Chủ thể có quyền đ-a ra yêu cầu xem xét tính hợp hiến của văn bản:* chúng ta có thể nghiên cứu bổ sung một số loại chủ thể có quyền yêu cầu xem xét tính hợp hiến của văn bản QPPL; trong đó cho phép cá nhân và tổ chức có quyền đ-a ra yêu cầu xem xét tính hợp hiến của các văn bản QPPL khi việc thực thi những văn bản đó có thể làm hạn chế việc thực hiện quyền và tự do hiến định của cá nhân, tổ chức hoặc gây thiệt hại cho họ. Đồng thời, phải quy định những biện pháp trách nhiệm pháp lý nhất định đối với các loại chủ thể đ-ợc giao nhiệm vụ đề xuất yêu cầu xem xét tính hợp hiến của văn bản QPPL khi các chủ thể này không hoàn thành nhiệm vụ của mình.

- *Hiệu lực pháp lý của hoạt động giám sát tính hợp hiến của văn bản QPPL:* cần quy định hiệu lực của quyết định của cơ quan bảo hiến có giá trị mang tính bắt buộc. Quyết định về sự hợp hiến hay không hợp hiến của văn bản QPPL phải có tính chất chung thẩm, không thể bị xem xét lại bởi một cơ quan nhà n-ớc nào khác./.

**Ths, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh*

HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH TIỀN TỆ

NGUYỄN XUÂN KINH*

Chính sách tiền tệ là một bộ phận của chính sách kinh tế – tài chính của Nhà nước nhằm ổn định giá trị đồng tiền, kiềm chế lạm phát, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế – xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh và nâng cao đời sống của nhân dân. Trong điều kiện lạm phát khác thường năm nay, việc xem xét lại chính sách tiền tệ là bức thiết. Qua bài viết, tác giả đưa ra một số ý kiến nhằm hoàn thiện chính sách tiền tệ

1. Xác định những nội dung cơ bản của chính sách tiền tệ

Mục tiêu của chính sách tiền tệ

Xem báo cáo tiền tệ của Ngân hàng trung ương năm 1997 trong mục kiểm điểm thực hiện mục tiêu chính sách tiền tệ, chúng ta có thể thấy, mục tiêu chính sách tiền tệ được xác định là:

- Tốc độ tăng trưởng ph-ong tiện thanh toán,
- Tốc độ tăng tổng d- nợ,
- Tốc độ tăng nguồn vốn huy động,
- Chất lượng tín dụng.

Đến báo cáo năm 2002, mục tiêu lại được hiểu là:

- Ổn định giá trị đồng tiền,
- Kiểm soát mức lạm phát,
- Thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.

Hộp 1

Dẫn chứng thực tế là năm 1993 tốc độ tăng ph-ong tiện thanh toán là 31,5% nh-ng chỉ số giá cả lại lần đầu tiên, sau lạm phát phi mã năm 1985-1988, đ-a về một con số (5,2%). Tốc độ tăng trưởng GDP năm đó là 8,1%, cao hơn hiện nay. Trái lại, các năm từ 1999 tới 2001, tốc độ tăng ph-ong tiện thanh toán lại xuống thấp xa đầu thập niên 1990 (với mức bình quân là 43,3%) và lần lượt là 24%, 25%, 25,3% làm cho mục tiêu góp phần tăng trưởng kinh tế không đạt được với mức tăng trưởng GDP lần lượt là 4,77%, 6,75% và 6,84%, thấp hơn năm 1997 (8,15%) là năm bị ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng tiền tệ Đông Á.

Qua trích dẫn trên, có thể nói, mục tiêu của chính sách tiền tệ trình bày mỗi năm một khác và có sự *lẫn lộn giữa mục tiêu và ph-ong tiện để thực hiện mục tiêu* đó nh-tăng hay giảm tốc độ tăng trưởng ph-ong tiện thanh toán chỉ là ph-ong tiện để thực hiện mục tiêu góp phần tăng trưởng kinh tế. Đó là những chỉ tiêu, kế hoạch của bản thân ngành ngân hàng. (Xem hộp 1)

Mục tiêu ổn định giá trị đồng tiền, kiểm soát mức lạm phát, có thể hiểu theo nhiều cách. Nh- thời kỳ thiếu phát 1999 - 2001, có thể đ-ợc hiểu là kiểm soát đ-ợc mức lạm phát “tốt nhất”, nếu theo tr-ờng phái tiền tệ muốn giữ không có lạm phát (chỉ số giá cả bằng hay gần bằng không). Tiến bộ cực kỳ lớn của tiền tệ thế giới là việc xoá bỏ khủng hoảng kinh tế thế giới từ năm 1993 nhờ t- t-ởng dùng lạm phát để chống suy thoái và khủng hoảng kinh tế của John Maynard Keynes, sau khi cuốn sách “*Lý thuyết tổng quát về lãi suất, việc làm và tiền tệ*” của ông ra đời năm 1936. Đáng tiếc, nhiều nhà kinh tế học đã hạ bệ Keynes thập niên 1970 với những lý thuyết còn đầy rẫy nghi vấn

Hộp 2

T- t-ởng này dẫn đến coi giá dầu lửa tăng 4 lần do chiến tranh dầu lửa năm 1973 là lạm phát nên đã thắt chặt tiền tệ để mong hạ giá dầu lửa và các nguyên liệu chế biến từ dầu lửa. Dẫn chứng là Tổng thống Mỹ đã hạ mức tăng ph-ơng tiện thanh toán từ 6,1% xuống còn 2,4% năm 1973 (sau chiến tranh dầu lửa năm 1973) rồi từ 9,4% xuống 4,9% năm 1980 để lãnh trọn hai cuộc suy thoái rợn tóc gáy với mức tăng GDP - 0,59% năm 1974, -2,03% năm 1982. Tất cả chỉ vì nghe theo thuyết “*lạm phát giá cả*” viết rằng có cả “*lạm phát vàng*” khi giá cả chung châu Âu tăng 4 lần, cơn sốt vàng của hàng chục triệu người châu Âu đổ sang Mỹ để khai thác vàng với chi phí chỉ bằng 1/4 ở châu Âu gây lạm phát nảy sinh ở Mỹ trong cùng thời điểm.

khoa học nh- suy luận ra hiện t-ợng “*lạm – suy*” (vừa lạm phát, vừa suy thoái, stagflation) để nói rằng đã chấm dứt luận điểm của Keynes: “*có lạm phát là hết suy thoái*”. Lạm suy xảy ra là do sai lầm của thuyết “*lạm phát giá cả*”. Theo đó, “*Lạm phát nảy sinh khi giá cả chung tăng lên*”. (Xem hộp 2)

Thật tiếc là trong phát biểu về cơn sốt giá 2004, một số tác giả bài báo đã dựa vào tr-ờng phái tiền tệ này để đồng nhất lạm phát với tăng chỉ số giá¹.

Thời kỳ thiếu phát 1999 - 2001 có thể đ-ợc viện dẫn để nói rằng đã ổn định giá trị đồng tiền ở mức cao nhất vì tiền giấy không mất giá mà lại còn lên giá 0,6% năm 2000. Cho nên, coi ổn định giá trị đồng tiền là mục tiêu của chính sách tiền tệ sẽ dẫn đến tình trạng đặt chính sách tiền tệ cao hơn các mục tiêu kinh tế nh- hy sinh mức tăng tr-ởng cho một kết quả hảo năng cao giá trị đồng tiền giấy.

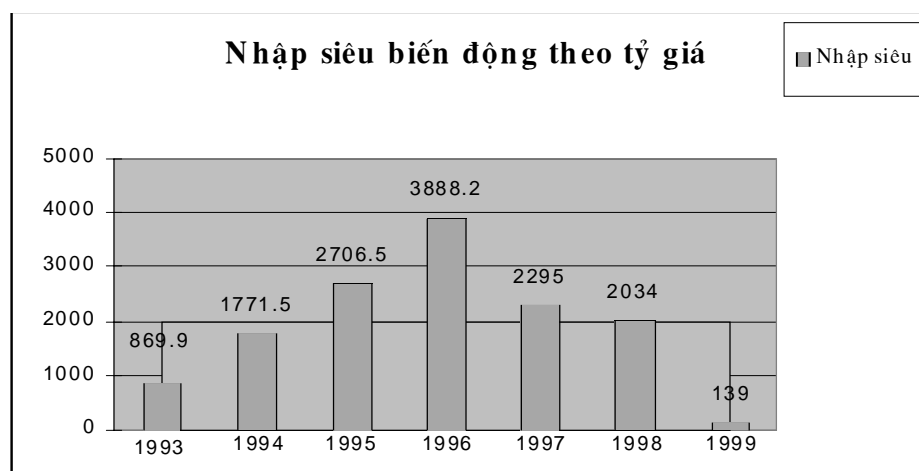
Nội dung điều hành tỷ giá

Hiện nay, nội dung này ch-a có mục tiêu, chính sách rõ ràng. Vì vậy, việc cầm lái tỷ giá đã nhảy từ vụ phá giá tiền tệ bị động năm 1991 tới 207%, sang lên giá tiền ta tới 23% với tỷ giá cố định không v-ợt quá 11.000đ trong lúc tỷ giá thực là 13.600đ từ năm 1993 tới năm 1996. Muốn lên giá tiền ta nh- vậy, Ngân hàng Nhà n-ớc đã phải bỏ ra 272 triệu USD, riêng tại TP Hồ Chí Minh trong nửa năm đầu năm 1993, tại thị tr-ờng ngoại tệ tổ chức ba phiên một tuần. Tình trạng lên giá tiền ta

¹ Xem bài viết của phóng viên Hoàng Ly, báo Thanh Niên ngày 14/5/2004.

đã kích thích nhập siêu tăng vùn vụt và giảm nhanh chóng khi khắc phục được nguy cơ lên giá tiền tệ tháng 10/1996 như biểu đồ sau đây:

Vì vậy, chính sách tỷ giá phải do Quốc hội lập, không để ngân hàng trung ương tùy ý lên giá hay phá giá tiền tệ như thời kỳ vừa qua. Khi ngân hàng trung ương lên giá VNĐ là



Năm nay lại là năm phá giá tiền tệ 15% (có bài báo đã tính toán tới 23%)². Tỷ giá là lĩnh vực nhạy cảm và nguy hiểm nhất vì các nước bị khủng hoảng tiền tệ năm 1997 – 1998 đều đã lên giá nội tệ và bị đầu cơ tiền tệ lợi dụng tình trạng này để phá thị trường tiền tệ. (Xem hộp 3)

đã không phục tùng chính sách ưu tiên cho xuất khẩu của nhà nước. Ngược lại, bây giờ phá giá quá cao làm tăng nguyên, nhiên liệu nhập khẩu thêm 15% (hay 23%) gây ra cơn sốt giá nguyên, nhiên liệu nhập khẩu. Vì vậy, theo tôi, cần xác định chính sách tỷ giá phải khuyến khích xuất khẩu như nước cố tránh thiệt hại lớn cho sản xuất đang lệ thuộc nhiều vào nguyên, nhiên liệu nhập khẩu.

Hộp 3

Thái Lan lên giá nội tệ khoảng 30%, nên khi đầu cơ tiền tệ mà nổi bật là nhà đầu cơ George Soros tung những cú bán khống hợp đồng tiền tệ tương lai (FRA) cỡ 2 tỷ USD một phi vụ, thì toàn bộ Quỹ dự trữ ngoại tệ 30 tỷ USD của nước này đã bốc hơi trong có một tháng rưỡi. Thái Lan không còn USD dự trữ để can thiệp giữ tỷ giá, lập tức tỷ giá vọt từ 25,5 บาท/USD lên 54 บาท/USD làm cho hàng loạt doanh nghiệp phá sản vì giá nguyên liệu nhập khẩu và nợ nước ngoài tăng ngay gấp hơn hai lần.

2. Từ ngữ trong nội dung chính sách tiền tệ

Cụm từ điều hành chính sách tiền tệ **thận trọng và linh hoạt** được hiểu theo nhiều góc độ khác nhau.

Điều hành chính sách tiền tệ thận trọng

²Xem bài viết của tác giả Tô Vĩnh Thắng và Lê Xuân Hiệp, Tạp chí Tài chính tháng 2/2004

Có người hiểu từ *thận trọng* theo hướng kiểm soát mức lạm phát càng thấp càng tốt nên đã xảy ra thiếu phát thời kỳ 1999 – 2001. Mức lạm phát Quốc hội giao 5% là phải đạt được. Mức lạm phát 4% được cho là hợp lý phải chăng đã đi theo đường phái muốn cho lạm phát gần số 0? Vấn đề là do không khảo sát thực tế, các nước theo đường phái này luôn luôn có tỷ lệ tăng trưởng kinh tế thấp, bị suy thoái chu kỳ trái hẳn với những nước đang phát triển dùng lạm phát sát tỷ lệ tăng trưởng trong thực tế tăng gấp 3 – 4 lần tổng GDP trong 20 năm như Trung Quốc và Ấn Độ. Trung Quốc có sai lầm như không phải vì sử dụng lạm phát ở mức bình quân 10,98%/năm mà là ở cơ cấu phân bổ vốn theo vùng kinh tế và sa vào những công trình quá lớn gây cạn kiệt vùng hạ lưu các con sông lớn.

Tuy nhiên về lạm phát là sử dụng công cụ tiền tệ sao cho có lợi nhất cho nền kinh tế, nghĩa là tạo nhiều vốn qua phát hành tiền mà thiệt hại về tăng giá là thấp nhất. Theo hướng này, nhiều nước cho rằng mức lạm phát tối ưu là xấp xỉ mức tăng trưởng kinh tế, vì rằng, mức sống và thu nhập của dân tăng tương tự mức tăng GDP, nhiều khi còn cao hơn do những thu nhập như giá nhà đất tăng khiến người có sở hữu nhà đất có thu nhập rất lớn từ nhà đất.

Điều hành chính sách tiền tệ linh hoạt

Từ *linh hoạt* cũng có thể hiểu là tùy tình hình thị trường mà có thể thay đổi mức tăng ph-ong tiện thanh toán, như năm 1999-2001 giảm chỉ bằng trên 70% của các năm

khác góp phần xứng đáng vào việc đưa GDP tăng cao tới 8% - 9%. Về tỷ giá *linh hoạt* có thể hiểu là tùy tình hình xuất nhập khẩu mà lên giá hay phá giá có thể tùy ý định mức phá giá, không cần xét tới ảnh hưởng làm tăng mức lạm phát. Khi bảo vệ quan điểm riêng thích lên giá tiền tệ, thời kỳ 1993 – 1996, nhiều chuyên gia cho rằng phá giá gây lạm phát để từ chối khắc phục nguy cơ lên giá tiền tệ, mãi tới tháng 10/1996 mới có chủ trương nhích giá USD lên. Bây giờ lại bỏ qua việc phá giá quá cao góp phần làm nặng thêm chỉ số giá cả mà không cân nhắc giải pháp hạ bớt giá USD ngăn cơn sốt giá về nguyên, nhiên liệu nhập khẩu.

Nội dung chính sách tiền tệ không những phải điều hành tiền tệ có lợi cho tăng trưởng kinh tế, cho xuất khẩu mà còn điều chỉnh mức tăng ph-ong tiện thanh toán theo tín hiệu thị trường trong nước và trên thế giới. Ví dụ, thế giới xuất hiện cung nhỏ hơn cầu về dầu lửa làm tăng giá dầu, ta phải dự đoán những khả năng ảnh hưởng tới nước ta để điều chỉnh kịp thời tỷ giá không làm tăng cơn sốt giá dầu vì phải nhập vào cao thêm 15% (hay 23%).

* Nguyên chuyên viên Ngân hàng Nhà nước

THỎA THUẬN VỀ LÃI SUẤT GIỮA CÁC NGÂN HÀNG VÀ PHÁP LUẬT CẠNH TRANH

NGUYỄN THANH TÚ*

Đặt vấn đề

Đầu tháng 7 năm 2004, d-ới sự chủ trì của Hiệp hội Ngân hàng Việt Nam, ngân hàng th-ơng mại nhà n-ớc, chiếm khoảng 70% thị phần huy động vốn ở Việt Nam, đã họp bàn và đi đến thỏa thuận về trần lãi suất huy động đồng Việt Nam (VNĐ) (Xem hộp 1).

Có nhiều ý kiến khác nhau liên quan đến thỏa thuận về lãi suất giữa các ngân hàng. Có

ý kiến cho rằng thỏa thuận nh- vậy giữa các ngân hàng là gây thiệt hại cho ng-ời gửi tiền. Nh-ng ý kiến khác lại cho rằng thỏa thuận đó nhằm ổn định lãi suất cho vay, giúp giảm bớt gánh nặng cho các doanh nghiệp vay vốn, nhằm thúc đẩy đầu t- và góp phần đạt mục tiêu thúc đẩy tăng tr-ởng kinh tế của đất n-ớc... Tuy nhiên, đây chỉ là những ý kiến d-ới góc độ kinh tế, chính trị. D-ới góc độ pháp lý, thỏa thuận về lãi suất giữa các ngân hàng nh- vậy thực chất là thỏa thuận hạn chế

Hộp 1:

Ngân hàng Ngoại th-ơng, Ngân hàng Đầu t- và Phát triển, Ngân hàng Công th-ơng, Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, và Ngân hàng Phát triển nhà Đồng bằng Sông Cửu Long đã đồng loạt ấn định lãi suất huy động: tiền gửi 6 tháng là 0,58%/tháng, 12 tháng là 0,63%/tháng. Với các kỳ hạn d-ới 6 tháng, tuy không ấn định trần lãi suất huy động nh-ng các ngân hàng này cũng chỉ đạo các chi nhánh phải ấn định theo mức thấp hơn các kỳ hạn liền kề. Các ngân hàng này cũng đồng loạt tăng lãi suất cho vay (Xem Song Linh, *Ngân hàng quốc doanh bắt tay bình ổn lãi suất*, www.vnexpress.net, ngày 14/7/2004; và T. Tuyên, “*Thỏa thuận trần lãi suất huy động: Ng-ời gửi tiền sẽ bị thiệt*”, *Báo Tuổi trẻ*, ngày 21/7/2004, tr. 11). Vào giữa tháng 3/2004, cuối tháng 8/2003 và những năm tr-ớc đó, chính những ngân hàng th-ơng mại nhà n-ớc này cũng đã từng có những thỏa thuận t-ơng tự về trần lãi suất huy động VNĐ mặc dù sau đó những thỏa thuận này đã bị phá vỡ vì một ngân hàng trong nhóm không tuân thủ cam kết (Xem www.Vnexpress.net/Vietnam/Kinh-doanh/2004/04/3B9D14E5/?q=1, ngày 05/4/2004).

Không dừng lại ở thỏa thuận trong phạm vi các ngân hàng th-ơng mại nhà n-ớc, ngày 22/12/2004, Hiệp hội Ngân hàng, Ngân hàng Nhà n-ớc, các ngân hàng th-ơng mại nhà n-ớc và 19 ngân hàng th-ơng mại cổ phần lại thỏa thuận nhằm giảm lãi suất huy động VNĐ. Theo đó, từ đầu năm 2005, các ngân hàng th-ơng mại cổ phần sẽ giảm lãi suất tiền gửi VNĐ theo mức chênh lệch tối đa không quá 0,05% so với các mức lãi suất tiền gửi cùng kỳ hạn của ngân hàng th-ơng mại nhà n-ớc. Các ngân hàng cũng đã thống nhất duy trì mức lãi suất mà các ngân hàng th-ơng mại nhà n-ớc đang áp dụng là không quá 0,58%/tháng đối với kỳ hạn 6 tháng và 0,63%/tháng đối với kỳ hạn 12 tháng (Xem T.Tu, “*Đầu năm 2005, NH cổ phần sẽ giảm lãi suất VNĐ*”, *Báo Tuổi trẻ*, ngày 23/12/2004, tr. 11).

cạnh tranh về giá giữa các đối thủ cạnh tranh - thỏa thuận hạn chế cạnh tranh theo chiều ngang¹. Khi Luật Cạnh tranh ch-a có hiệu lực², thỏa thuận nh- vậy có vi phạm các quy định pháp luật Việt Nam hiện hành hay không? Nếu thỏa thuận này tồn tại vào thời điểm Luật Cạnh tranh có hiệu lực thì nó đ-ợc xem xét d-ới góc độ pháp luật cạnh tranh nh- thế nào?

Ở Liên minh châu Âu (EU), Mỹ cũng nh- nhiều n-ớc có pháp luật về cạnh tranh hình thành sớm, các thỏa thuận hạn chế cạnh tranh trong lĩnh vực ngân hàng nói chung và thỏa thuận về lãi suất giữa các ngân hàng nói riêng cũng đã nhận đ-ợc sự xem xét, giám sát của cơ quan quản lý nhà n-ớc về cạnh tranh, và đã có nhiều quyết định hành chính cũng nh- các án lệ của tòa án trong lĩnh vực này. Do đó, nghiên cứu vấn đề áp dụng pháp luật cạnh tranh đối với các thỏa thuận về lãi suất giữa các ngân hàng của các n-ớc trên thế giới là hết sức cần thiết, qua đó có thể vận dụng vào tr-ờng hợp cụ thể trong bối cảnh của Việt Nam.

Tr-ờng hợp châu Âu

Điều 85 và 86 Hiệp -ớc Rome năm 1957 về thành lập Cộng đồng kinh tế Châu Âu (EEC Treaty), nay là Điều 81 và 82 Hiệp -ớc thành lập Cộng đồng châu Âu (TEC), là cơ sở pháp lý đ-a ra các nguyên tắc cơ bản hình thành nên pháp luật cạnh tranh của Liên minh châu Âu. Tuy nhiên, mãi đến năm 1973,

Ủy ban châu Âu mới cho rằng hai điều luật này và các nghị định h-ớng dẫn thi hành chúng về nguyên tắc có thể áp dụng trong lĩnh vực ngân hàng. Quan điểm này đ-ợc chính Ủy ban châu Âu khẳng định lại vào năm 1979. Nh-ng Ủy ban châu Âu luôn nhấn mạnh rằng việc áp dụng các quy định của pháp luật cạnh tranh cần phải tính đến các đặc điểm đặc thù của từng lĩnh vực cụ thể, và trong lĩnh vực ngân hàng, cần phải xem xét những khía cạnh riêng của ngành ngân hàng bởi *“ngành này có sự can thiệp từ các chính sách tài chính-tiền tệ của chính phủ, có sự giám sát của ngân hàng trung -ơng, sự kiểm soát của các cơ quan quản lý nhà n-ớc và các hạn chế về quản lý ngoại hối”*³.

Bên cạnh đó, trong suốt thời gian này, Ủy ban châu Âu cũng xem xét rằng các thỏa thuận hạn chế cạnh tranh trong lĩnh vực ngân hàng vi phạm Điều 81(1) TEC có đ-ợc miễn trừ theo Điều 81(3) do lợi ích mà chúng đem lại lớn hơn thiệt hại mà chúng gây ra, hoặc theo Điều 86(2) TEC do lĩnh vực ngân hàng là hoạt động dịch vụ vì lợi ích kinh tế chung hay không. Điều đó có nghĩa là phải xác định hoạt động ngân hàng do đặc thù riêng biệt của nó có thể đ-ợc Hội đồng bộ tr-ởng châu Âu (Council) quyết định nằm ngoài phạm vi điều chỉnh của Điều 81 và 82 theo quy định của Điều 83(2)(c) TEC hay không. Tuy nhiên, mọi vấn đề chỉ đ-ợc rõ ràng khi Tòa án T- pháp

¹ Để phân biệt thỏa thuận hạn chế cạnh tranh theo chiều ngang và thỏa thuận hạn chế cạnh tranh theo chiều dọc, xem Nguyễn Thanh Tú, “Thỏa thuận không cạnh tranh trong hợp đồng cung cấp-phân phối và Vụ án Quán Cày Dừa”, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, số 8, 8/2004, tr. 48.)

² Luật Cạnh tranh đ-ợc Quốc hội khóa XI, kỳ họp thứ 6 thông qua ngày 03/12/2004, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2005.

³ European Commission, *Second Report on Competition Policy, 1973, para. 50-53; European Commission, Eighth Report on Competition Policy, 1979, para. 32-37.*

Châu Âu (ECJ) đã ra phán quyết trong án lệ *Zuchner*⁴. Theo đó, ECJ đã khẳng định pháp luật cạnh tranh vẫn được áp dụng trong lĩnh vực ngân hàng⁵.

Trước khi có án lệ *Zuchner*, Ủy ban châu Âu khi xem xét thỏa thuận về lãi suất của Hiệp hội Ngân hàng Bỉ đã cho rằng: “*Các thỏa thuận giữa các ngân hàng về lãi suất có thể được xem là công cụ của chính sách tiền tệ của các quốc gia thành viên bởi vì chúng được hình thành trên cơ sở đề xuất của cơ quan nhà nước và được chấp thuận bởi các cơ quan này*”⁶. Nhận quan điểm của Ủy ban châu Âu đã thay đổi sau khi có án lệ này. Trong bài phát biểu của mình vào tháng 11/1981, Ủy viên phụ trách cạnh tranh của Ủy ban châu Âu, ông Andriessen, khẳng định: “*Quan điểm của Ủy ban châu Âu là lãi suất không thể được điều chỉnh bằng các thỏa thuận giữa các ngân hàng cho dù các thỏa thuận này được chấp thuận, cho phép hay khuyến khích bởi cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong lĩnh vực kinh tế, tài chính, tiền tệ. Lãi suất phải được từng ngân hàng riêng lẻ quyết định trên cơ sở cạnh tranh tự do giữa các ngân hàng, hoặc được quy định một cách trực tiếp bởi các cơ quan quản lý nhà nước nếu họ lựa chọn hình thức này*”⁷.

Theo quan điểm mới đó, nếu để cho các ngân hàng thỏa thuận với nhau về lãi suất thì

sẽ xuất hiện mức trần lãi suất đối với hoạt động huy động vốn và mức sàn lãi suất đối với hoạt động cho vay của các ngân hàng. Thỏa thuận giữa các đối thủ cạnh tranh như vậy sẽ hạn chế vấn đề cạnh tranh về giá (lãi suất) giữa các ngân hàng, làm cho sự khác biệt trong lãi suất huy động vốn hay lãi suất cho vay của các ngân hàng là rất ít, và thực chất tạo nên sự ấn định về lãi suất, hình thành các-ten (cartel) về giá, ảnh hưởng đến quyền lợi của khách hàng, do đó vi phạm pháp luật cạnh tranh.

Nhưng ngược lại, nếu cơ quan quản lý nhà nước muốn quản lý về lãi suất nhằm thực hiện chính sách tiền tệ, tài chính, kinh tế của nhà nước thì thường sẽ công bố biên độ (khoảng) dao động về lãi suất huy động và cho vay, hoặc chỉ công bố mức sàn đối với lãi suất huy động và mức trần đối với lãi suất cho vay. Như vậy, các ngân hàng vẫn có thể cạnh tranh với nhau trong vấn đề lãi suất, đem lại lợi ích cho khách hàng và hiệu quả cho nền kinh tế.

Sau khi có quan điểm mới của Ủy ban châu Âu về các thỏa thuận hợp tác giữa các ngân hàng nói chung và thỏa thuận về lãi suất nói riêng, các Hiệp hội (hay Ủy ban) ngân hàng của Italia, Ireland, Bỉ, Đức đã thông báo cho Ủy ban châu Âu về các thỏa thuận hạn chế cạnh tranh. Và các hiệp hội ngân hàng này đã tự chấm dứt các thỏa thuận về lãi suất giữa các

⁴ ECJ, Case 172/80, *Zuchner v. Bayerische Vereinsbank*, 14/7/1981, [1981] ECJ 2021.

⁵ Trong tự, mặc dù pháp luật cạnh tranh của Mỹ hình thành từ lâu (Đạo luật Sherman năm 1890 và Đạo luật Clayton năm 1914), nhận án lệ *United States v. Philadelphia National Bank*, 374 U.S. 321 (1963) của Tòa án tối cao Mỹ là án lệ đầu tiên liên quan đến cạnh tranh trong lĩnh vực ngân hàng. Xem thêm Alfred M. Pollard et al., *Banking Law in the United States*, Butterworth Legal Publishers, 1988, ISBN 0-88063-104-X, pp. 578-586.

⁶ OJ C 213, 25/8/1979, p. 6.

⁷ Marc Dassesse & Stuart Isaacs, *EEC Banking Law*, Lloyd's of London Press Ltd., London, 1985, ISBN 0-90-743280-8, pp. 38-39.

ngân hàng tr-ớc khi có quyết định chính thức của Ủy ban châu Âu về vấn đề này⁸.

Không chỉ dừng lại ở thỏa thuận hạn chế cạnh tranh giữa các ngân hàng nh- trong án lệ *Zuchner*, trong án lệ *Van Eycke*⁹, Tòa án T- pháp châu Âu cho rằng việc pháp luật của quốc gia thành viên quy định về mức trần lãi suất mà các định chế tài chính phải trả cho các khoản tiền gửi tiết kiệm¹⁰ là không phù hợp với nghĩa vụ của các quốc gia thành viên theo quy định của Hiệp -ớc thành lập Cộng đồng châu Âu, vi phạm (một cách gián tiếp) Điều 81 của Hiệp -ớc. Và Ủy ban châu Âu vào tháng 11/1989 một lần nữa đã khẳng định sự tồn tại của các thỏa thuận về lãi suất giữa các ngân hàng trong phạm vi quốc gia là trái với mục tiêu xây dựng một thị tr-ờng chung thống nhất. Do đó, các thỏa thuận này phải bị vô hiệu hay hủy bỏ.

Tuy nhiên, việc Ủy ban châu Âu áp dụng pháp luật cạnh tranh châu Âu, cụ thể là Điều 81 TEC, không hạn chế quyền của cơ quan nhà n-ớc có thẩm quyền của quốc gia thành viên trong việc thực hiện các mục tiêu của chính sách tiền tệ. Việc sử dụng các công cụ thực hiện chính sách tiền tệ không vi phạm các quy định của pháp luật cạnh tranh nếu các cơ quan nhà n-ớc có thẩm quyền không

khuyến khích việc hình thành các các-ten bất hợp pháp hay củng cố ảnh h-ởng của những các-ten này¹¹. Đến năm 1992, Ủy ban Châu Âu đã thông báo rằng: “tất cả các định chế ngân hàng đã xác nhận rằng không có sự tồn tại của thỏa thuận hay khuyến nghị về vấn đề lãi suất”.

Vào ngày 11/6/2002, Ủy ban châu Âu đã quyết định phạt 8 ngân hàng của Áo với số tiền phạt lên tới 124,26 triệu Euro vì các thỏa thuận hạn chế cạnh tranh bị cấm giữa các ngân hàng đó, đặc biệt là các thỏa thuận về lãi suất vi phạm Điều 81 TEC¹². Các ngân hàng trên đã hình thành một hệ thống liên kết chặt chẽ trong các lĩnh vực của hoạt động ngân hàng. Hàng tháng, lãnh đạo cao cấp của các ngân hàng này đều gặp nhau (gọi là Lombard Club). Bên cạnh đó, họ còn lập ra nhiều Ủy ban do các chuyên gia phụ trách nh- Ủy ban về lãi suất cho vay, Ủy ban về lãi suất tiền gửi... Từ ngày 01/1/1995 đến ngày 24/6/1998, các ngân hàng này đã tiến hành nhiều cuộc họp, trung bình bốn ngày một lần, để thảo luận và quyết định các vấn đề liên quan nh- cắt giảm lãi suất huy động hay trần lãi suất huy động, và lãi suất cho vay tối thiểu hay cam kết không giảm lãi suất cho vay...¹³. Nếu một ngân hàng nào thay đổi lãi suất mà không báo tr-ớc sẽ bị các đối thủ cạnh tranh

⁸ Xem Quyết định của Ủy ban châu Âu về các thỏa thuận hợp tác giữa các ngân hàng của hiệp hội ngân hàng Italia ngày 12/9/1986, của Ủy ban ngân hàng Ireland ngày 30/9/1986, của Ủy ban ngân hàng Bỉ ngày 11/12/1986, của Ủy ban ngân hàng Đức ngày 19/7/1989.

⁹ ECJ, Case 267/86, *Pascal Van Eycke v ASPA NV*, 21/9/1988, (1988) ECR 4769

¹⁰ Bỉ, Nghị định Hoàng gia ngày 29/12/1983 và Nghị định ngày 13/3/1986 quy định mức trần lãi suất thống nhất (giới hạn) cho các định chế tài chính áp dụng đối với tiền gửi tiết kiệm.

¹¹ European Commission, Press release, 16/11/1989, IP/89/869.

¹² Quyết định này mới chính thức đ-ợc công bố vào đầu năm 2004. Xem Quyết định số 2004/138/EC của Ủy ban Châu Âu (Lombard Club), OJ L 56, 24/2/2004, p. 1. Quyết định này đang đ-ợc kháng cáo lên Tòa án Sơ thẩm Châu Âu (CFI).

¹³ Xem chi tiết các cuộc họp từng năm từ điểm 87 đến điểm 333 Quyết định số 2004/138/EC.

chỉ trích và có thể bị trục xuất ra khỏi hệ thống. Theo Ủy ban châu Âu, các thỏa thuận nh- vậy là hạn chế và bóp méo cạnh tranh, nhằm mục đích gia tăng lợi nhuận của các ngân hàng trên cơ sở chí phí của khách hàng, vi phạm quy định của Điều 81 TEC và không thể đ-ợc miễn trừ¹⁴.

Tr-ờng hợp ở Việt Nam

Tr-ớc khi Luật Cạnh tranh có hiệu lực

Điều 16 Luật Các tổ chức tín dụng đã quy định: “*Các tổ chức hoạt động ngân hàng đ-ợc hợp tác và cạnh tranh hợp pháp*” và “*Nghiêm cấm các hành vi cạnh tranh bất hợp pháp, gây tổn hại đến việc thực hiện chính sách tiền tệ quốc gia, an toàn hệ thống các tổ chức tín dụng và lợi ích hợp pháp của các bên*”. Khoản 3, Điều 16 của Luật có liệt kê 4 nhóm hành vi cạnh tranh bất hợp pháp nh-ng thực chất chỉ là các hành vi cạnh tranh không lành mạnh, chứ không đề cập đến thỏa thuận hạn chế cạnh tranh trong lĩnh vực ngân hàng.

Cũng t-ơng tự, hiện nay, chế định pháp luật về cạnh tranh trong Luật Th-ơng mại năm 1997 (Điều 8) nghiêm cấm các hành vi cạnh tranh gây tổn hại đến lợi ích quốc gia và một số hành vi khác đ-ợc liệt kê cụ thể mà chủ yếu là các hành vi cạnh tranh không lành mạnh. Trong khi đó, Luật Cạnh tranh điều chỉnh 2 nhóm hành vi riêng biệt là hành vi hạn chế cạnh tranh và hành vi cạnh tranh

không lành mạnh; hành vi hạn chế cạnh tranh bao gồm: (i) thỏa thuận hạn chế cạnh tranh, (ii) lạm dụng vị trí thống lĩnh thị tr-ờng và vị trí độc quyền, và (iii) tập trung kinh tế. Tuy đều thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật Cạnh tranh nh-ng thỏa thuận hạn chế cạnh tranh nh- thỏa thuận về lãi suất giữa các ngân hàng hoàn toàn khác về bản chất so với các hành vi cạnh tranh không lành mạnh. Chính vì vậy, các hành vi cạnh tranh không lành mạnh (unfair competition) không đ-ợc xem là bộ phận của pháp luật cạnh tranh (competititon/antitrust law) ở nhiều quốc gia, đặc biệt là EU và Mỹ¹⁵. Do đó, tr-ớc khi Luật Cạnh tranh có hiệu lực, thỏa thuận về lãi suất giữa các ngân hàng là không vi phạm các quy định của pháp luật hiện hành của Việt Nam về cạnh tranh.

Có ý kiến cho rằng, thỏa thuận về trần lãi suất huy động gây thiệt hại cho ng-ời tiêu dùng, cụ thể ở đây là ng-ời gửi tiền đặc biệt trong xu h-ớng chỉ số giá tiêu dùng (lạm phát) đang gia tăng nh- hiện nay. Tuy nhiên, phải thừa nhận rằng pháp luật về bảo vệ quyền lợi ng-ời tiêu dùng (Điều 9 Luật Th-ơng mại năm 1997, Pháp lệnh Bảo vệ quyền lợi ng-ời tiêu dùng năm 1999) chủ yếu điều chỉnh mối quan hệ trực tiếp giữa doanh nghiệp (th-ơng nhân) với ng-ời tiêu dùng. Trong tr-ờng hợp thỏa thuận giữa doanh nghiệp với doanh nghiệp hạn chế cạnh tranh, cụ thể ở đây là thỏa thuận về trần lãi suất

¹⁴ Xem điểm 74-83 Quyết định số 2004/138/EC. Xem thêm Alexander Winterstein, “Commission Fines Eight Austrian Banks for Participating in the “Lombard Club” Cartel”, *Competition Policy Newsletter*, No. 3, October 2002, pp. 31-32.

¹⁵ Xem thêm khoản 1 Mục I Báo cáo giải trình tiếp thu, chỉnh lý Dự thảo Luật Cạnh tranh trình Quốc hội thông qua số 284/UBTVQH11 ngày 07/11/2004 của Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội.

giữa 5 ngân hàng thương mại nhà nước hay thỏa thuận về giảm lãi suất giữa các ngân hàng thương mại cổ phần và ngân hàng thương mại nhà nước, có ảnh hưởng xấu đến lợi ích của người tiêu dùng thì thỏa thuận đó chỉ có thể chịu sự điều chỉnh của pháp luật cạnh tranh mà thôi. Không những thế, người gửi tiền cũng còn có thể có nhiều cách lựa chọn khác bằng cách chuyển sang các hình thức đầu tư khác như gửi bằng đô la Mỹ¹⁶.

Bên cạnh đó, thỏa thuận về lãi suất giữa các ngân hàng thương mại nhà nước cũng nhằm bình ổn lãi suất, thực hiện ý kiến chỉ đạo của Ngân hàng Nhà nước, qua đó góp phần thực hiện tăng trưởng tốc độ phát triển kinh tế. Như vậy, có thể khẳng định rằng thỏa thuận về lãi suất giữa năm ngân hàng thương mại nhà nước dưới sự chủ trì của Hiệp hội Ngân hàng Việt Nam trong tháng 7/2004, hay thỏa thuận giảm lãi suất huy động VNĐ giữa các ngân hàng vào ngày 22/12/2004 là không vi phạm các quy định của pháp luật Việt Nam hiện hành.

Sau khi Luật cạnh tranh có hiệu lực

Tuy nhiên, nếu những thỏa thuận đó vẫn tồn tại khi Luật Cạnh tranh có hiệu lực từ ngày 01/7/2005, kết luận này sẽ không còn đúng. Việc 5 ngân hàng thương mại nhà nước thỏa thuận về mức trần lãi suất tiền gửi như vậy là thỏa thuận giữa các đối thủ cạnh tranh nhằm ấn định giá dịch vụ huy động vốn VNĐ một cách gián tiếp, thậm chí có thể nói là trực

tiếp. Vì, trong khi Ngân hàng Nhà nước đang có chủ trương thắt chặt tín dụng, chỉ số giá tiêu dùng (lạm phát) của Việt Nam trong giai đoạn này đang ở mức cao thì không một ngân hàng nào trong số năm ngân hàng này có thể đưa ra mức lãi suất huy động thấp hơn lãi suất trần như đã thỏa thuận. Và thực tế như đã trình bày là tất cả năm ngân hàng đều cùng ấn định một mức lãi suất huy động bằng mức trần theo cam kết đối với kỳ hạn 6 tháng và 12 tháng. Điều này khiến cho các ngân hàng đó không thể cạnh tranh với nhau về lãi suất huy động trong khi chúng chiếm đến 70% thị phần huy động vốn. Lập luận cũng tương tự khi các ngân hàng thỏa thuận về sàn lãi suất cho vay và các khách hàng trong trường hợp trên không thể thương lượng với các ngân hàng để đạt được mức lãi suất cho vay thấp hơn mức sàn đó.

Và giống như thỏa thuận về lãi suất của năm ngân hàng thương mại nhà nước vào tháng 7/2004, thỏa thuận về giảm lãi suất ngày 22/12/2004 giữa 19 ngân hàng thương mại cổ phần cùng với các ngân hàng thương mại nhà nước về bản chất cũng là một thỏa thuận về giá, ấn định lãi suất huy động VNĐ.

Do đó, hai thỏa thuận về lãi suất huy động VNĐ đã đề cập sẽ vi phạm khoản 1 Điều 8 Luật Cạnh tranh¹⁷. Mặt khác, do thị trường liên quan trong thỏa thuận này là thị trường huy động vốn, trong đó, riêng năm ngân hàng thương mại nhà nước đã chiếm khoảng 70%

¹⁶ Trên thực tế trước khi các ngân hàng giảm lãi suất, do lãi suất tiền gửi VNĐ thấp hơn cả tốc độ tăng giá nên người gửi tiền đã chuyển sang gửi bằng USD. Gửi bằng USD, lãi thực nhận là trên 2% trong khi gửi VNĐ nếu so với chỉ số giá năm 2004 là 9,5% thì lãi suất VNĐ thực là âm.

¹⁷ Khoản 1 Điều 8 Luật Cạnh tranh Việt Nam hoàn toàn tương tự khoản 1 Điều 81 TEC.

thị phần nên thỏa thuận về lãi suất nh- vậy sẽ bị cấm theo khoản 2, Điều 9 Luật Cạnh tranh¹⁸. Và thỏa thuận này sẽ không thuộc các tr-ờng hợp miễn trừ theo quy định tại Điều 10 vì nó gây thiệt hại cho ng-ời tiêu dùng, cụ thể là ng-ời gửi tiền bị thiệt hại do lãi suất huy động vốn thấp đối với thỏa thuận trần lãi suất huy động (hay giảm lãi suất huy động), và ng-ời đi vay thiệt hại do lãi suất cho vay của các ngân hàng lại cao trong tr-ờng hợp có thỏa thuận về sàn lãi suất cho vay.

Nếu cho rằng thỏa thuận về trần lãi suất huy động VNĐ (hay giảm lãi suất huy động VNĐ) nhằm ổn định lãi suất cho vay, giúp giảm bớt gánh nặng cho các doanh nghiệp vay vốn, nhằm thúc đẩy đầu t- và góp phần đạt mục tiêu thúc đẩy tăng tr-ởng kinh tế của đất n-ớc, qua đó đem lại lợi ích cho công chúng thì điều này cũng ch-a đủ để có thể đ-ợc miễn trừ theo quy định của Điều 10 Luật Cạnh tranh. Theo nguyên tắc lập luận hợp lý (rule of reason) của pháp luật cạnh tranh, một thỏa thuận cạnh tranh chỉ có thể đ-ợc miễn trừ nếu lợi ích mà nó mang lại lớn hơn thiệt hại mà nó gây ra. Ở trong thỏa thuận về lãi suất, ng-ời chịu thiệt hại cụ thể ở đây là ng-ời gửi tiền, còn lợi ích mà thỏa thuận đem lại (nếu có) là cho nền kinh tế nói chung, và lợi ích này cũng rất khó xác định trong khi lợi ích riêng của các ngân hàng tham gia thỏa thuận thì quá rõ ràng.

Bên cạnh đó, nếu cho rằng việc Hiệp hội Ngân hàng Việt Nam chủ trì và các ngân hàng th-ơng mại đi đến thỏa thuận về lãi suất nh- vậy là thực hiện đúng theo yêu cầu của Ngân hàng Nhà n-ớc thì điều này không có cơ sở pháp lý, không phù hợp với chủ tr-ơng, đ-ờng lối của Đảng trong xây dựng nền kinh tế thị tr-ờng định h-ớng xã hội chủ nghĩa hiện nay. Chiến l-ợc phát triển kinh tế-xã hội 2001-2010 của Đảng Cộng sản Việt Nam đã xác định: “*Cơ cấu lại hệ thống ngân hàng. Phân biệt chức năng của Ngân hàng Nhà n-ớc và ngân hàng th-ơng mại nhà n-ớc, chức năng cho vay của ngân hàng chính sách với chức năng kinh doanh tiền tệ của ngân hàng th-ơng mại. Bảo đảm quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm của ngân hàng th-ơng mại trong kinh doanh...*”¹⁹. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ngân hàng Nhà n-ớc Việt Nam năm 2003 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Các tổ chức tín dụng năm 2004 vừa qua đã thể hiện t- t-ởng chỉ đạo này.

Do đó, Ngân hàng Nhà n-ớc không thể can thiệp vào hoạt động ngân hàng của các tổ chức tín dụng nói chung và các ngân hàng th-ơng mại nhà n-ớc nói riêng bằng các mệnh lệnh hành chính, và các ngân hàng th-ơng mại nhà n-ớc không thể làm thay nhiệm vụ của Ngân hàng Nhà n-ớc trong việc thực hiện chính sách tiền

¹⁸ Thỏa thuận về lãi suất giữa các ngân hàng là thỏa thuận theo chiều ngang, tuy nhiên, khoản 2 Điều 9 Luật Cạnh tranh không phân biệt thỏa thuận theo chiều ngang hay thỏa thuận theo chiều dọc. Điều này là không hợp lý vì nếu cùng một mức thị phần khi xác định thị tr-ờng liên quan, thỏa thuận theo chiều ngang bao giờ cũng có tính hạn chế cạnh tranh cao hơn thỏa thuận theo chiều dọc. Xem Nguyễn Thanh Tú, *sđd*, tr. 55-56.

¹⁹ Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2001, tr. 198.

tệ²⁰. Ngân hàng Nhà nước đã có các công cụ mà Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam quy định để thực hiện chính sách tiền tệ quốc gia²¹. Nếu Ngân hàng Nhà nước chủ trương thắt chặt tín dụng qua việc tăng tỷ lệ dự trữ bắt buộc²² thì không thể bắt buộc các ngân hàng bình ổn lãi suất vì nh- vậy sẽ vi phạm các quy luật của kinh tế thị trường. Nếu tỷ lệ dự trữ bắt buộc tăng thì chi phí huy động vốn của các ngân hàng sẽ tăng, dẫn đến lãi suất cho vay phải tăng nhằm bù đắp chi phí đó chứ không thể là không tăng lãi suất cho vay nh-ng lại giảm lãi suất huy động vốn trong khi lạm phát đang ở mức cao. Mặt khác, với chủ trương thắt chặt tín dụng, tức là qua đó nhằm giảm l-ợng tiền trong l-u thông, góp phần kiềm chế lạm phát, đồng nghĩa với việc hạn chế cho vay trong nền kinh tế thông qua việc tăng lãi suất cho vay.

Không những thế, cũng t-ợng tự nh- phán quyết của Tòa án T- pháp châu Âu trong án lệ *Van Eycke*, nếu Ngân hàng Nhà nước yêu cầu các ngân hàng th-ợng mại bình ổn lãi suất bằng thỏa thuận về lãi suất thì sẽ vi phạm Điều 6 Luật Cạnh tranh, vì đó chính là hành vi của cơ quan quản lý nhà nước gây cản trở cạnh tranh trên thị trường.

Ngoài ra, hành vi của Hiệp hội Ngân hàng Việt Nam qua việc chủ trì để giúp các ngân

hàng th-ợng mại đi đến thỏa thuận về lãi suất và đứng ra giám sát nhằm bảo đảm việc tôn trọng thỏa thuận đó cũng là hành vi vi phạm Luật Cạnh tranh. Lúc này, Hiệp hội ngân hàng có thể đ-ợc xem nh- là một bên trong thỏa thuận hạn chế cạnh tranh, mặc dù không trực tiếp thực hiện thỏa thuận, vi phạm khoản 1 Điều 8 Luật Cạnh tranh nh- các ngân hàng trong thỏa thuận, và (hoặc) Hiệp hội vi phạm khoản 2 Điều 47: "*hạn chế bất hợp lý các hoạt động kinh doanh... của các doanh nghiệp thành viên*"²³.

Một số kiến nghị

Từ việc trình bày pháp luật cạnh tranh châu Âu đối với các thỏa thuận hạn chế cạnh tranh trong lĩnh vực ngân hàng nói chung và đối với thỏa thuận về lãi suất nói riêng, cũng nh- so sánh, phân tích các thỏa thuận về lãi suất của các ngân hàng th-ợng mại Việt Nam trong thời gian vừa qua, có tính đến bối cảnh Luật Cạnh tranh Việt Nam sắp có hiệu lực thi hành, tôi xin có một số kiến nghị sau đây:

Thứ nhất, mặc dù hoạt động ngân hàng có những đặc thù riêng biệt cần phải tính đến, nh-ng về nguyên tắc hoạt động, ngân hàng cũng phải chịu sự điều chỉnh của pháp luật cạnh tranh. Điều này đã đ-ợc thừa nhận trong khoa học pháp lý cũng nh- trong thực tiễn áp dụng pháp luật cạnh tranh của tòa án

²⁰ Xem thêm Nguyễn Văn Tuyên, "Xác định giới hạn can thiệp của Nhà nước đối với giao dịch th-ợng mại của ngân hàng trong điều kiện kinh tế thị trường ở Việt Nam", *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 11 (187), 2003, tr. 22.

²¹ Xem Điều 16-21 Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam 2003.

²² Xem Quyết định số 796/2004/QĐ-NHNN ngày 25/6/2004 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước về việc điều chỉnh tỷ lệ dự trữ bắt buộc đối với các tổ chức tín dụng.

²³ Tuy nhiên việc xếp các hành vi của hiệp hội hạn chế cạnh tranh theo quy định tại khoản 1 và 2 Điều 47 Luật Cạnh tranh thuộc các hành vi cạnh tranh không lành mạnh trong Chương III là không chính xác. Xét cho cùng, mọi hành vi của hiệp hội thực chất là kết quả của sự thỏa thuận giữa các (một số) thành viên của hiệp hội. Do đó, các hành vi hạn chế cạnh tranh của hiệp hội mang bản chất pháp lý của thỏa thuận hạn chế cạnh tranh hơn là hành vi cạnh tranh không lành mạnh.

cũng nh- của cơ quan quản lý nhà n-ớc về cạnh tranh của các quốc gia hay khu vực kinh tế nh- Mỹ và EU. Do đó, khi Luật Cạnh tranh của Việt Nam có hiệu lực thi hành, mọi thỏa thuận hạn chế cạnh tranh giữa các ngân hàng, dù đó là thỏa thuận liên quan đến giá nh- thỏa thuận về lãi suất, về tỷ giá, về phí dịch vụ... hay thỏa thuận không liên quan đến giá²⁴ đều phải đ-ợc cơ quan quản lý nhà n-ớc về cạnh tranh xem xét. Do đó, không thể vì tính cạnh tranh gay gắt giữa các ngân hàng mà cho rằng các ngân hàng chỉ nên tập trung cạnh tranh trong các vấn đề không liên quan đến giá nh- ở thái độ phục vụ ngân hàng, sản phẩm, công nghệ...; còn trong lĩnh vực giá thì nên có những thỏa thuận nhằm hạn chế cạnh tranh theo một cơ chế chung d-ới sự chủ trì của hiệp hội hoặc cơ quan quản lý nhà n-ớc²⁵. Các ngân hàng cần phải tự do cạnh tranh, và tất nhiên do đặc thù riêng của hoạt động ngân hàng, các ngân hàng trong cạnh tranh cũng phải tuân thủ các quy định của pháp luật ngân hàng nhằm bảo đảm an toàn hoạt động ngân hàng và hệ thống các tổ chức tín dụng.

Thứ hai, Ngân hàng Nhà n-ớc không thể can thiệp vào hoạt động kinh doanh của các tổ chức tín dụng, đặc biệt là các ngân hàng th-ơng mại nhà n-ớc bằng việc yêu cầu các doanh nghiệp này hình thành các thỏa thuận hạn chế cạnh tranh bất kể mục đích của yêu

cầu là gì. Bởi yêu cầu hình thành thỏa thuận hạn chế cạnh tranh nh- vậy không chỉ vi phạm pháp luật ngân hàng, vi phạm chủ trương, đ-ờng lối xây dựng nền kinh tế thị trường định h-ớng xã hội chủ nghĩa của Đảng, mà còn vi phạm Luật Cạnh tranh khi Luật này có hiệu lực thi hành.

Thứ ba, các ngân hàng, cũng nh- Hiệp hội Ngân hàng nói riêng và các doanh nghiệp, các hiệp hội khác trong nền kinh tế nói chung cần phải cẩn trọng trong việc giao kết và thực thi các thỏa thuận hạn chế cạnh tranh theo chiều ngang. Nếu những thỏa thuận hạn chế cạnh tranh đó bị cấm và không đ-ợc miễn trừ thì các bên tham gia thỏa thuận không những mất nhiều thời gian, tiền bạc khi thỏa thuận đó bị khởi kiện, điều tra mà còn có thể đối mặt với những khoản tiền phạt t-ơng đối lớn²⁶. Do đó, Chính phủ, Bộ Th-ơng mại cần phải khẩn trương ban hành các văn bản h-ớng dẫn thi hành và phải nhanh chóng tuyên truyền, phổ biến Luật Cạnh tranh đến các doanh nghiệp, các hiệp hội trong nền kinh tế. Qua đó, các doanh nghiệp, hiệp hội phải tự xây dựng cho mình một văn hoá cạnh tranh phù hợp với các quy định của pháp luật./.

**Th.S, Khoa Luật Th-ơng mại, Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh.*

²⁴ Liên quan đến thỏa thuận về giá (*price agreements*) và thỏa thuận phi giá (*non-price agreements*), đặc biệt trong hệ thống thẻ thanh toán, xem thêm Nguyễn Thanh Tú, *EC Antitrust Law in Payment Card System*, Faculty of Law-Lund University, 2003, www.jur.lu.se/internet/english/essay/masterth.nsf/.

²⁵ Xem Bùi Đ-ơng, *Các ngân hàng TP.Hồ Chí Minh cạnh tranh gay gắt*, www.vnexpress.net/Vietnam/Kinh-doanh/2004/02/3B9CF754/?q=1, 07/2/2004.

²⁶ Theo khoản 1 Điều 18 Luật Cạnh tranh, số tiền phạt tối đa lên đến 10% tổng số doanh thu của năm tài chính tr-ớc năm thực hiện hành vi bị cấm về thỏa thuận hạn chế cạnh tranh. Quy định này cũng t-ơng tự quy định của pháp luật cạnh tranh EU tại khoản 2 Điều 23 Nghị định số 01/2003/EC ngày 16/12/2002.

KINH NGHIỆM CHỐNG THAM NHŨNG CỦA MỘT SỐ N-ỚC TRONG KHU VỰC

Từ Điển*

Hà tuần tháng 9/2004 vừa qua, tại Hà Nội, Bộ Nội vụ Việt Nam đã phối hợp với Chương trình Quản trị khu vực châu Á của UNDP¹ tổ chức hội thảo quốc tế về “*Tính trách nhiệm và đạo đức công vụ*” với sự tham gia của hơn 40 đại biểu đến từ 5 n-ớc: Campuchia, Trung Quốc, Lào, Philippin và Việt Nam. Trong bài phát biểu của mình, ông Subinay Nandy – phó đại diện thường trú UNDP tại Việt Nam cho rằng: “*Những ng-ời thực thi nhiệm vụ của nhà n-ớc thường rất dễ xao động do những tác động của điều kiện sống, nếu không có những biện pháp thường xuyên xây dựng trách nhiệm đối với công việc của các công chức thì nạn tham nhũng sẽ dễ dàng nảy sinh*”. Xuất phát từ lời phát biểu và theo yêu cầu của các thành viên, những ý kiến mở rộng sang cả vấn đề chống tham nhũng và cuộc thảo luận trở lên đặc biệt sinh động đối với chủ đề này. Theo đó, năm n-ớc tham gia đã trình bày tình hình tham nhũng và cách thức giải quyết thông qua bản tham luận nghiên cứu tình huống của n-ớc mình.

Để giúp bạn đọc có thêm tài liệu nghiên cứu, trong phạm vi bài viết, chúng tôi xin giới thiệu tóm tắt kinh nghiệm chống tham nhũng của hai trong số năm n-ớc trình bày tại hội thảo mà theo cảm nhận của chúng tôi rất đáng suy ngẫm và học hỏi.

I. Chống tham nhũng qua điều tra lối sống các quan chức cao cấp của Philippin

Philippin là một quốc gia có Bộ luật Chống tham nhũng đ-ợc coi là toàn diện và lâu đời nhất ở khu vực châu Á (đ-ợc ban hành năm 1955) với những quy định nh-:

- Mỗi công chức, viên chức nhà n-ớc trong thời gian giữ chức vụ mà có đ-ợc một phần tài sản rõ ràng là v-ợt quá nhiều so với mức l-ơng và những nguồn thu nhập hợp pháp thì lập tức những tài sản đó đ-ợc coi là bất hợp pháp;

- Công chức, viên chức và gia đình họ cần phải sống khiêm tốn, phù hợp với vị trí công việc và mức thu nhập, không chạy theo lối sống phô trương, giàu sang d-ới bất kỳ hình thức nào;

¹ Chương trình phát triển của Liên Hiệp Quốc.

- Việc xây dựng trách nhiệm cho công chức, viên chức là cần thiết, bất kể họ được dân cử hay bổ nhiệm, bất kể họ làm việc lâu dài hay tạm thời, nằm trong hay ngoài hệ thống sự nghiệp công vụ và bao gồm cả những nhân viên phục vụ trong lực lượng quân đội và cảnh sát, bất kể mức lương khác nhau.

Hiến pháp cũng nêu rõ trách nhiệm chống tham nhũng và trừng phạt những hành vi tham nhũng ở cả ba khu vực là: Lập pháp, Hành pháp và T- pháp.

Bên cạnh đó, chính phủ Philippin có tới 17 cơ quan chống tham nhũng, trong đó có tới 7 cơ quan có địa vị pháp lý được quy định ở trong Hiến pháp (Hiến định). Ủy ban của Tổng thống về quản trị nhà nước là một trong 7 cơ quan này, được thành lập năm 1986 để điều tra những vụ tham nhũng liên quan đến sự điều hành của Tổng thống, áp dụng những biện pháp nhằm ngăn chặn tham nhũng trong Chính phủ. Chính ủy ban này đã thu lại những của cải có được một cách phi pháp của cựu tổng thống F.E. Ramos, gia đình, họ hàng và những thân tín của ông ở Philippin, ở nước ngoài và hiện nay được tiếp tục giao nhiệm vụ thu hồi tài sản tham nhũng của cựu Tổng thống Estrada. Trong 10 cơ quan còn lại, Ủy ban chống tham nhũng của Tổng thống (mới thành lập tháng 4/2001 theo chỉ thị hành pháp số 12) có chức năng điều tra những vụ vi phạm luật pháp chống tham nhũng của những người được bổ nhiệm làm Tổng thống, đề xuất đình chỉ công tác của những cá nhân hoặc Tổng thống vi

phạm pháp luật; Hội đồng Chống rửa tiền được thành lập thông qua Luật Chống Rửa tiền vào tháng 9/2001 nhận báo cáo về những vụ giao dịch bí mật và có những khả năng phong tỏa những tài khoản nghi vấn trong vòng 15 ngày mà không cần đến sự trợ giúp của tòa án.

Mặc dù có nền tảng pháp luật vững chắc và một hệ thống cơ quan chống tham nhũng khá hoàn thiện như vậy, song do quá trình thực thi pháp luật không nghiêm túc, cũng như ý thức trách nhiệm cá nhân của các quan chức chưa cao nên Philippin vẫn được coi là một trong những nước có tình trạng tham nhũng ở mức đáng báo động.

Năm 2003, cơ quan Minh bạch Quốc tế đóng ở London đã tiến hành điều tra cho biết, trong số 102 quốc gia trên thế giới, Philippin đứng hàng thứ 11 của những nước có tình trạng tham nhũng nghiêm trọng nhất

Nước thực trạng đó, chính phủ Philippin đã phát động một cuộc điều tra sâu hơn về lối sống của các công chức làm việc tại Văn phòng Tổng thống và các thành viên Nội các cùng với những người cấp dưới của họ. Cuộc điều tra này có sự tham gia của Tổ chức Minh bạch Quốc tế (Transparency International). Đây là một tổ chức phi chính phủ chuyên hỗ trợ kỹ thuật về chống tham nhũng, có trụ sở tại London, Berlin.

Theo quan điểm của Philippin, điều tra lối sống là một cuộc điều tra về cách sống hoặc lối sống của các quan chức cao cấp của Chính phủ nhằm đưa ra kết luận về tính phù

hợp giữa lối sống và thu nhập của họ. Điều tra lối sống xuất phát từ giả định rằng những công chức của Chính phủ tiêu xài vung phí quá mức thu nhập có được thì có thể là họ đã nhận những của cải bất chính hoặc đã can dự vào những hành vi tham nhũng, ăn hối lộ mới có thể sống trên tiền nh- vậy.

Cuộc điều tra về lối sống được tiến hành tr-ớc hết tập trung vào đội ngũ cán bộ cao cấp của Chính phủ. Tuy nhiên, thời gian đầu chỉ tập trung vào điều tra nhóm quan chức cao cấp, kể cả những vị trí dân cử và bổ nhiệm có bậc l-ơng 27 trở lên, bao gồm từ trợ lý giám đốc văn phòng của các cơ quan quốc gia được phân công theo khu vực, những vị trí t-ơng đ-ơng các cơ quan văn phòng khác của Chính phủ và các công ty do Chính phủ sở hữu và quản lý, sau đó sẽ tiến hành đối với toàn bộ các quan chức Chính phủ.

Mục tiêu cụ thể nh- sau:

- Thực hiện nguyên tắc công khai đối với cuộc sống, lối sống của các cán bộ cao cấp của Chính phủ, khuyến khích họ sống một cách giản dị.

- Xác định và thực hiện những hành động thích hợp để xử lý những cán bộ Chính phủ đã nhận tài sản bất chính, đ-a ra những biện pháp trừng phạt đối với cán bộ Chính phủ sống xa xỉ trong khi đồng l-ơng hạn chế và bị xác nhận là đã nhận tài sản bất hợp pháp.

Những cơ quan trọng điểm dễ xảy ra những hành vi tham nhũng nhất gồm: Sở Thuế quốc gia, Văn phòng Hải quan, Bộ Công trình công cộng và đ-ờng cao tốc.

Cuộc điều tra lối sống có thể đ-ợc khởi x-ớng nếu có đủ lý do từ những thông tin do ng-ời khiếu nại cụ thể hoặc ng-ời nặc danh gửi tới. Những đối t-ợng bị điều tra có thể phải nộp các loại giấy tờ kê khai nh-: Bản kê khai tài sản, khoản nợ, giá trị ròng tài sản, bản kê khai sử dụng dịch vụ, du lịch n-ớc ngoài và các giấy chứng nhận tài sản (ví dụ nh-: đất đai, các danh hiệu, giấy đăng ký xe, giấy tờ công ty...).

Giai đoạn kết tội và khởi tố bắt đầu từ khâu tìm kiếm sự thật, thu thập chứng cứ, các công việc tiến hành điều tra. Các cán bộ điều tra thực địa sẽ là những ng-ời xây dựng vụ kiện. Khâu thu thập chứng cứ, xác nhận tính hợp lệ của chứng cứ, xây dựng vụ kiện là những khâu tốn nhiều thời gian nhất, ít nhất từ 4 đến 6 tháng. Sau khi vụ kiện đ-ợc hình thành, nó sẽ đ-ợc chuẩn bị để ghi chép vào sổ

Qua một năm thực hiện ch-ơng trình điều tra lối sống công chức, viên chức (do 5 vụ trực tiếp tiến hành, 5 vụ cùng phối hợp điều tra với Bộ Tài chính Philippin, đặc biệt là có sự tham gia của Tổ chức Minh bạch Quốc tế), đã có 24 vụ xét xử hình sự và hành chính, trong đó có 10 vụ liên quan đến các quan chức cao cấp của Chính phủ, gồm 2 ng-ời cấp thứ tr-ởng, 2 phó uỷ viên Hội đồng, 3 trợ lý uỷ viên Hội đồng, 3 giám đốc khu vực, có 67 vụ ở giai đoạn điều tra sự thật, tức là mức thấp hơn, trong đó cũng có 10 vụ liên quan đến quan chức cao cấp, gồm 1 Bộ tr-ởng, 1 quyền Bộ tr-ởng, 1 Chủ tịch tập đoàn kinh tế sở hữu nhà n-ớc, một phó uỷ viên Hội đồng, 1 Nghị viên, 1 Thống đốc thành phố, 2 Thống đốc đô thị và 1 giám đốc khu vực. Ngoài ra còn nhiều quan chức khác.

ghi án, một là dành cho tội hình sự (điều tra sơ bộ) và một là dành cho xét xử hành chính. Điều tra sơ bộ là quá trình để tìm những động cơ có thể dẫn đến những hành vi của người phạm tội, còn xét xử hành chính là quá trình xác định những chứng cứ quan trọng cho hành vi vi phạm hành chính. B-ớc điều tra sơ bộ và xét xử hành chính cũng mất thêm 4 – 6 tháng nữa. Nếu nh- bằng chứng tìm đ-ợc có thể buộc tội thì tr-ớc tiên người công chức vi phạm sẽ bị đình chỉ công việc trong vòng 6 tháng. Thời gian này là để người phạm tội nhìn ra những hậu quả của hành động tội lỗi và những người xung quanh cũng nhận thức đ-ợc rằng dính líu vào tham nhũng là việc làm có tính rủi ro cao và muốn phục hồi đền bù thì cũng đã muộn.

Mặt khác, dựa trên kinh nghiệm và sự chỉ dẫn của nhóm Minh bạch quốc tế, Philippin đã thành lập các tổ điều tra lối sống và chống hối lộ tại 6 bộ: Bộ Tài chính, Bộ Công trình công cộng và đ-ờng cao tốc, Bộ Môi trường và tài nguyên thiên nhiên, Bộ Điện địa, Bộ Y tế và Bộ Giáo dục.

II. Xác định nghĩa vụ và trách nhiệm của lãnh đạo doanh nghiệp ở Trung Quốc

Trung Quốc lại nêu tình hình tham nhũng trong giới Doanh nhân. Theo tổng kết 4 làn sóng tham nhũng kể từ khi cải cách mở cửa thì đây thuộc làn sóng thứ t- – cơ cấu lại Doanh nghiệp Nhà n-ớc. Từ đầu năm 1992, một số doanh nghiệp nhà n-ớc bắt đầu thí điểm cơ cấu lại để trở thành Công ty Cổ phần hiện đại d-ới ba hình thức: Công ty Cổ phần thuộc sở hữu nhà n-ớc, Công ty Cổ phần gia

đình dòng tộc, Công ty Cổ phần có tham gia thị trường chứng khoán. Luật Công ty Cổ phần ra đời năm 1993 xác nhận 3 hình thức công ty cổ phần kể trên và để khắc phục nh-ợc điểm cố hữu trong cơ cấu quản lý truyền thống của các doanh nghiệp nhà n-ớc tr-ớc đây, Luật đã có một số điều khoản quy định liên quan đến nghĩa vụ (Duty) của các giám đốc, quản đốc và tr-ởng bộ phận. Ngoài ra, Luật cũng có một số điều khoản liên quan đến trách nhiệm pháp lý (legal liability), bao gồm trách nhiệm dân sự, hình sự và trách nhiệm hành chính.

Về nghĩa vụ, luật có diễn giải chung: “*Các giám đốc, quản đốc và tr-ởng bộ phận phải trung thành với các quy chế hoạt động của công ty cổ phần, thực hiện một cách trung thành và trung thực nhiệm vụ của mình, không đ-ợc sử dụng vị thế, quyền lực của mình để m-u cầu cá nhân*”. Cụ thể, nghĩa vụ trung thành đ-ợc nêu thành 5 điểm:

1. Các giám đốc và quản đốc không đ-ợc lợi dụng vị thế và quyền lực của mình để nhận hối lộ hoặc các hình thức kiếm lời bất hợp pháp khác hoặc để chiếm dụng tài sản của công ty (trên thực tế, nhiều giám đốc đã phạm pháp do vi phạm nghĩa vụ này).

2. Các giám đốc và quản đốc không đ-ợc biến thủ ngân quỹ của công ty, cho đối t-ợng khác vay vốn của công ty hoặc gửi tài sản của công ty vào các tài khoản d-ới tên họ hoặc tên người khác. Các đối t-ợng này bị cấm dùng tài sản của công ty để thế chấp cho các khoản nợ của cổ đông trong công ty hoặc của người khác.

3. Các giám đốc và quản đốc không đ-ợc nhân danh mình hoặc ng-ời khác tham gia bất cứ hoạt động kinh doanh nào trùng với hoạt động của công ty mà họ đang làm việc hoặc tham gia vào bất cứ hoạt động nào có thể tổn hại tới lợi ích của công ty. Nếu họ đã làm các giao dịch nh- vậy thì lợi ích thu đ-ợc từ các hoạt động đó sẽ trở thành tài sản của công ty.

4. Các giám đốc và quản đốc không đ-ợc ký kết các hợp đồng hoặc tiến hành các giao dịch của công ty trừ khi công ty có quy chế khác hoặc đ-ợc sự đồng ý tại cuộc họp toàn thể các cổ đông của công ty.

5. Các giám đốc và quản đốc buộc phải giữ bí mật các thông tin tối mật của công ty trừ khi công ty có quy chế khác hoặc đ-ợc sự chấp thuận tại cuộc họp toàn thể các cổ đông.

Trách nhiệm dân sự bao gồm: Trách nhiệm cá nhân - do vi phạm bốn phạm chung là không đ-ợc gây ra bất cứ sự thiệt hại nào cho ng-ời khác vì cá nhân của mình và trách nhiệm hợp đồng – vi phạm hợp đồng gây thiệt hại. Khi một giám đốc vi phạm nghĩa vụ của mình thì đó là tr-ờng hợp đồng thời vi phạm cả hai loại hình trách nhiệm dân sự nói trên. Khi đó, công ty có quyền lựa chọn luật nào hoặc quy định nào có lợi nhất giữa hai luật là Luật Hợp đồng và Luật Dân sự để yêu cầu vị giám đốc đó phải bồi th-ờng.

Một giám đốc có tham gia xây dựng các nghị quyết của Ban Quản trị sẽ chịu trách nhiệm đối với những thiệt hại nghiêm trọng do

nghị quyết đó đã vi phạm pháp luật, quy định hành chính hoặc quy chế hoạt động của công ty, trừ khi ông ta có thể chứng minh rằng mình đã thể hiện ý kiến phản đối khi bỏ phiếu và ý kiến đó đã đ-ợc ghi lại trong biên bản.

Bất cứ quyết định miễn nhiệm, chỉ thị hoặc cấp phép nào đ-ợc đ-a ra tại cuộc họp toàn thể các cổ đông đều không có quyền miễn trách nhiệm dân sự cho các giám đốc và quản đốc.

Hầu hết các Công ty Cổ phần t- nhân của Trung Quốc là các công ty cổ phần kiểu gia đình, dòng tộc. Các cổ đông không phải khó khăn lắm để buộc các giám đốc và quản đốc phải có tinh thần trách nhiệm và trên thực tế, các khái niệm nh- chủ quyền, dân chủ của cổ đông... đều xuất phát từ chính những ng-ời đầu t- vào các công ty cổ phần kiểu này.

Mối quan tâm của các thành viên công ty cổ phần là đảm bảo về cơ bản lợi ích của các bên liên quan, bao gồm các cổ đông, chủ nợ và nhân viên. Tr-ờng hợp lợi ích của công ty bị tổn hại, những ng-ời này phải đòi quyền lợi trực tiếp từ công ty. Tuy nhiên, Ban Quản trị thị tr-ờng có xu h-ớng từ chối hoặc miễn c-ờng chấp hành, nhất là khi chính bản thân các thành viên của Ban Quản trị là những ng-ời có sai phạm. T-ờng tự nh- vậy, với tr-ờng hợp của Ban Giám sát, khi chính bản thân các tr-ởng bộ phận có liên quan cá nhân với giám đốc là ng-ời sai phạm. Điều đó đ-a đến quyền lực của các ban quản lý (Ban quản trị và các quản đốc) ngày càng tăng, sự tách biệt giữa quyền sở hữu và quyền quản lý ngày càng trở nên phổ biến trong các công ty

Ở Trung Quốc, nhiều giám đốc và quản đốc tham nhũng trong các doanh nghiệp nhà n-ớc là doanh nhân nổi tiếng và đã phạm tội trong khi đang giữ những chức vụ lãnh đạo cao nhất nh-: Chủ tịch, tổng giám đốc điều hành, ng-ời đứng đầu các cơ quan nhà n-ớc, Bí th- Đảng uỷ... Tình trạng thiếu trách nhiệm của các giám đốc và quản đốc đã gây nên cuộc khủng hoảng và vỡ nợ cho hàng loạt các doanh nghiệp nhà n-ớc. Ví dụ ở một tỉnh trong năm đã phát hiện ra hơn một nửa trên tổng số 110 các doanh nghiệp nhà n-ớc đã rơi vào khủng hoảng, vỡ nợ do lỗi của chính các giám đốc và quản đốc phạm tội tham nhũng ở độ tuổi 59 và đ-ợc gọi là “hiệu ứng tuổi 59” (tuổi chuẩn bị về h-u).

cổ phần. Trong khi đó, cơ chế giám sát thừa h-ởng từ các doanh nghiệp nhà n-ớc kiểu tr-ớc đây quá yếu kém nên không thể phát hiện và hạn chế nạn tham nhũng trong quản lý. Một số giám đốc và quản đốc sử dụng vị thế, quyền lực của mình để m-u cầu lợi ích cá nhân hoặc chiếm dụng tài sản công ty, tiến hành các phi vụ liên quan tới hoạt động kinh doanh của công ty nơi họ đang làm việc với t- cách cá nhân hoặc nhân danh ng-ời khác, hoặc chuyển các phi vụ có lợi nhuận cho họ hàng, ng-ời thân, bạn bè của mình với giá rẻ hơn giá thị tr-ờng. Một số giám đốc và quản đốc có quyền bổ nhiệm hoặc bãi nhiệm các tr-ởng phòng tài vụ. Vì vậy, những ng-ời này chịu sự điều khiển trực tiếp của các giám đốc và quản đốc nên họ luôn lập vài ba sổ kế toán khác nhau dẫn đến, có nhiều vụ, các máy móc hoàn toàn tốt đã bị các giám đốc và quản đốc bán ra d-ới dạng sắt vụn, một số nguyên liệu thô đ-ợc các giám đốc và quản đốc mua cho công ty có thể sử dụng vài trăm

năm ch-a hết. Một số giám đốc và quản đốc đã thu đ-ợc siêu lợi nhuận trong quá trình tái cơ cấu tài sản của công ty cổ phần...

Tr-ờng hợp ở Công ty Cổ phần mà không thể đòi quyền lợi từ các giám đốc thì cần áp dụng một số cơ chế là trao quyền thực hiện *hành động đặc biệt* cho các cổ đông. Cơ chế này sẽ kiểm tra và giữ cho quản lý không bị “mất thăng bằng”, đồng thời giúp bảo vệ lợi ích của công ty và các bên có liên quan (bầu lại, khởi tố...).

Nhìn chung, để nâng cao tinh thần trách nhiệm của các giám đốc, quản đốc đối với công ty cổ phần và các bên liên quan, theo ý kiến của các đại biểu Trung Quốc là phải ràng buộc trách nhiệm cho những ng-ời này bằng nhiều biện pháp, kể cả áp dụng cơ chế hành động đặc biệt của các cổ đông nh- ở Mỹ, Nhật Bản và Đài Loan... Mặt khác, một số ng-ời cho rằng, sự bù đắp quá ít ỏi một cách phi lý chính là nguyên nhân trọng tâm dẫn đến tham nhũng của các giám đốc và quản đốc, vì thế, phải có cơ chế đền bù xứng đáng nếu trách nhiệm của họ tăng lên.

Nhằm tạo tâm nhìn chung, tr-ớc khi kết thúc bài viết, chúng tôi xin tóm tắt tình hình ở 5 n-ớc tham gia hội thảo theo ba tiêu chí: Luật pháp chống tham nhũng, Cơ quan chống tham nhũng và Biện pháp chống tham nhũng. Ngoài nguồn tài liệu đ-ợc đ-a ra trong hội thảo, chúng tôi có bổ sung thêm một số thông tin từ các nguồn khác nhằm giúp bạn đọc tiện so sánh, đối chiếu.

Tên n- ớc	Luật pháp	Cơ quan	Biện pháp
Campuchia	Luật Chống tham nhũng (dự thảo)	Chính phủ Hoàng gia, Quốc hội, các đảng phái chính trị, các tổ chức quốc tế và các n- ớc tài trợ, xã hội dân sự, công chúng, nhà s-	7 mô hình giải pháp: Quyết tâm chính trị, chiến lược, bộ máy, cơ chế, kỹ năng, phương thức, con người
Trung Quốc	- Luật Chống tham nhũng và các Luật khác - 31 điều cán bộ đảng, chính quyền các cấp từ huyện, phòng trở lên không được làm	- Ủy ban Thanh tra kỷ luật trung ương và địa phương của Đảng - Bộ Giám sát	- Hai nhiệm vụ lịch sử của Đảng: Nâng cao trình độ lãnh đạo và nâng cao khả năng chống tham nhũng. - Cải cách chính trị, hành chính, kinh tế, công tác truyền thông. - Cải cách tiền lương.
Lào	Nghị định (cần nâng lên thành luật) ghi rõ 10 hành vi tham nhũng và 16 điều ngăn cấm	- Ủy ban Kiểm tra của Đảng - Quốc hội - Thanh tra nhà nước - Kiểm toán nhà nước	3 điều kiện: - Cam kết chính trị của lãnh đạo - Chiến lược chống tham nhũng - Hệ thống cơ quan chống tham nhũng
Philippin	Luật Chống tham nhũng (1955) ghi rõ 11 loại hành vi tham nhũng, 29 loại vi phạm hành chính	17 cơ quan chống tham nhũng: 3 Ủy ban của Tổng thống, Ủy ban Công vụ, thanh tra, kiểm toán, tòa án, tư pháp, ngân hàng, chứng khoán, Văn phòng Điều tra quốc gia, Hội đồng Điều phối chống tham nhũng, Hội đồng Chống rửa tiền...	Điều tra lối sống cán bộ cao cấp
Việt Nam	- Pháp lệnh Chống tham nhũng - Pháp lệnh Cán bộ, công chức - 19 điều Đảng viên không được làm	- Ủy ban kiểm tra Trung ương, Thanh tra Nhà nước, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân tối cao - Ban chỉ đạo quốc gia chống tham nhũng, dự kiến Thủ tướng là trưởng ban	Phòng ngừa tham nhũng: - Tài chính công khai - Tài sản minh bạch

*GS, TS, Học viện Hành chính quốc gia.

CHẾ ĐỘ ĐÀO TẠO LUẬT GIA TẠI HOA KỲ

Lê Thu H^o*

Hợp chúng quốc Hoa Kỳ có lẽ là một trong những n-ớc hiếm hoi trên thế giới không có ch-ơng trình đại học luật (thời gian học 4 năm) nh-ng lại đào tạo cao học luật (Law School) cho những ng-ời đã có bằng đại học thuộc các chuyên ngành khác nhau. Trên cơ sở t- liệu của Giáo s- Daniel H. Foote, Đại học Tokyo, Nhật Bản, thuộc ch-ơng trình COOPERATION IN THE LEGAL AND JUDICIAL FIELD VIETNAM: PHASE III, PART I “Strengthening Vietnamese Judicial Training Institutions” từ 2/2/2004 đến 5/3/2004 tại Nhật Bản, tác giả giới thiệu một số nét cơ bản về chế độ đào tạo luật gia tại Hoa Kỳ để bạn đọc tham khảo

Đào tạo luật gia từ cao học luật

Trong bậc đại học ở Hoa Kỳ không có chuyên ngành luật, tuy nhiên, trong tất cả các chuyên ngành đại học khác nhau, sinh viên đều đ-ợc nghe những bài giảng về pháp luật. Ví dụ, trong chuyên ngành lịch sử, có bài giảng về lịch sử của Hiến pháp; trong chuyên ngành kinh tế, có bài giảng về vai trò của Toà án tối cao trong lịch sử Hoa Kỳ. Các luật gia Hoa Kỳ đ-ợc đào tạo từ cao học luật (Law School). Đối với nhiều n-ớc, để có thể học cao học luật, nhất thiết phải có bằng cử nhân luật. Ở Hoa Kỳ, ng-ời học cao học luật không có bằng cử nhân luật, hiển nhiên, vì Hoa Kỳ không đào tạo luật ở bậc đại học. Nh-ng nhất thiết, họ phải có bằng đại học (cử nhân) một chuyên ngành khác.

Điều tra của giáo s- Daniel H. Foote, một giáo s- ng-ời Mỹ hiện đang giảng dạy tại Đại

học Tokyo – Nhật Bản, đ-ợc biết trong số 263 ng-ời theo học ch-ơng trình cao học luật tại Đại học Washington, có bằng đại học (cử nhân) thuộc 55 chuyên ngành khác nhau. Nhiều nhất trong số này là ng-ời có bằng chính trị học, chiếm 30%; số ng-ời có bằng sinh học chiếm 25%; có 20% số ng-ời đã có bằng cao học (thạc sỹ) một chuyên ngành khác, trong số đó có ba ng-ời đã có bằng tiến sỹ, một bác sỹ. Nhiều ng-ời trong số họ đã đi làm. Về độ tuổi trung bình của ng-ời đi học là từ 24 đến 25 tuổi. Những ng-ời trên 30 tuổi chiếm 20%. Ng-ời cao tuổi nhất trong số họ là 55 tuổi. Ng-ời muốn học cao học luật, ngoài điều kiện phải có bằng cử nhân (các chuyên ngành đại học khác), phải dự một kỳ thi t- pháp quốc gia (LSAT). Kỳ thi này đ-ợc tiến hành bởi Uỷ ban tổ chức các tr-ờng luật. Thành viên của Uỷ ban bao gồm các chuyên gia trong nhiều lĩnh vực khác nhau, nh- giáo

dục, tâm lý, thống kê, phân tích... Ng-ời trúng tuyển kỳ thi t- pháp quốc gia sẽ vào học tại các tr-ờng cao học luật (Law School).

Với bằng cấp, độ tuổi ng-ời học cao học luật của Hoa Kỳ, cho phép xác định ng-ời sẽ trở thành luật gia của Hoa Kỳ là ng-ời có kiến thức rộng thuộc tất cả các lĩnh vực khác nhau của cuộc sống, tr-ớc khi họ nghiên cứu chuyên sâu lĩnh vực pháp luật. Xét cho cùng pháp luật là cuộc sống đ-ợc nâng lên thành luật. Hiểu biết cuộc sống xã hội sâu sắc là điều kiện để hiểu biết và có kiến thức chuyên sâu về luật pháp.

Cứ khoảng 2 tháng lại có một kỳ thi t- pháp quốc gia đ-ợc tổ chức. Trong một năm có khoảng 5 kỳ thi t- pháp quốc gia. Ng-ời dự thi nếu không trúng tuyển đ-ợc phép dự kỳ thi tiếp theo.

Về nội dung của kỳ thi này không có câu hỏi về luật, không có câu hỏi trắc nghiệm. Không nhằm mục đích kiểm tra kiến thức pháp luật, kỳ thi t- pháp quốc gia chỉ nhằm kiểm tra khả năng lý luận, ph-ơng pháp t- duy của thí sinh. Đề thi chủ yếu kiểm tra khả năng lý luận, t- duy của thí sinh. Dĩ nhiên những sinh viên -u tú trong các ch-ơng trình đào tạo đại học khác sẽ là ng-ời chiếm -u thế trong những kỳ thi t- pháp quốc gia này.

Để có thể thi đỗ những kỳ thi t- pháp quốc gia, ở Hoa Kỳ cũng có những cơ sở luyện thi chuẩn bị cho kỳ thi. Nh-ng thực tế, phần lớn những ng-ời dự thi không cần phải qua các cơ sở luyện thi này.

Ở Hoa Kỳ hiện tại có 183 tr-ờng luật (Law School), trong đó có 106 tr-ờng dân lập, 77 tr-ờng công lập. Các tr-ờng luật (Law School) nằm rải rác khắp các bang của Hoa Kỳ. Các tr-ờng luật sẽ lựa chọn sinh viên cao học luật

trên cơ sở kết quả của kỳ thi t- pháp quốc gia, nh-ng có tính đến yếu tố địa ph-ơng. Th-ờng, các tr-ờng luật (Law School) của các bang sẽ -u tiên lựa chọn khoảng 70% số sinh viên là ng-ời của bang. Hàng năm, có khoảng 42.000 sinh viên tốt nghiệp cao học luật trên toàn n-ớc Mỹ.

Thời gian học

Thông th-ờng thời gian khoá đào tạo cao học luật là 3 năm. Riêng đối với những ng-ời đã có bằng cử nhân luật của n-ớc ngoài, nếu tham gia học ch-ơng trình cao học của Hoa Kỳ, thì phải học trong thời gian hai năm..

Nội dung ch-ơng trình

Nội dung học cao học luật bao gồm những kiến thức liên quan đến pháp luật, nh- nội dung các luật của Hoa Kỳ, cách áp dụng luật... Tuy nhiên, đây không phải là mục đích cuối cùng việc đào tạo cao học luật của Hoa Kỳ. Bởi lẽ, hệ thống pháp luật quá nhiều, phức tạp, hơn nữa, nhiều quy định lại th-ờng xuyên thay đổi. Những điều mà sinh viên học hôm nay tại tr-ờng hoàn toàn có thể bị thay đổi. Vì vậy, các tr-ờng luật (Law School) của Hoa Kỳ h-ớng tới việc đào tạo những con ng-ời có khả năng t- duy, có trình độ lý luận, có năng lực làm việc độc lập.

Với mục tiêu này, năm thứ nhất, sinh viên bắt đầu ch-ơng trình đọc, nghiên cứu luật và các án lệ. Trên cơ sở đó, các sinh viên bắt đầu thực hiện viết các bài luận liên quan đến nhận thức pháp luật. Giáo viên sẽ giao đề tài từ dễ đến khó.

Năm thứ hai và năm thứ ba, sinh viên tập viết các báo cáo liên quan đến công việc của một luật gia, ví dụ các văn bản của luật s- gửi cho thân chủ, các văn bản gửi thẩm phán; các nhận định, kết luận của thẩm phán... Sinh viên

phải nỗ lực trong việc nghiên cứu, tìm tòi, phân tích các văn bản luật cũng như những tình tiết, vụ việc cụ thể để có thể đưa ra quan điểm, ý kiến cũng như cách lập luận thuyết phục nhất.

Các lĩnh vực chuyên môn được xem trọng trong chương trình đào tạo cao học luật là các lĩnh vực về kinh doanh, quyền sở hữu trí tuệ, luật môi trường, luật thuế v.v..

Vấn đề đạo đức nghề nghiệp cũng được chú trọng.

Phương pháp giáo dục

Những phương pháp giáo dục phổ biến ở bậc đại học hiện nay như phương pháp giảng tích cực (đối thoại với học viên), phương pháp giảng tình huống được áp dụng triệt để. Ngoài ra, phương pháp Socrate - thay vì câu trả lời sinh viên, giáo viên sẽ đưa ra một câu hỏi khác ngay sau khi nhận được câu hỏi từ sinh viên, đây là phương pháp giảng dạy mới được các giáo viên áp dụng phổ biến. Để thực hiện được buổi giảng theo phương pháp này, đòi hỏi người giảng phải chuẩn bị hết sức công phu, phải đọc nhiều tài liệu, dự kiến tình huống, chuẩn bị câu hỏi từ nhiều góc độ khác nhau, từ quan điểm xã hội học, triết học, kinh tế học v.v... Phương pháp Socrate kích thích khả năng tư duy, phân tích, suy nghĩ của người học.

Đội ngũ Giáo sư

Trước khi trở thành giáo sư, họ hoạt động trong nhiều lĩnh vực khác nhau, theo nhiều nghề khác nhau. Thống kê trong 50 giáo sư Đại học Washington, lứa tuổi nhiều nhất là 30 tuổi đến 40 tuổi, trong đó, những người có bằng thạc sĩ luật và tiến sĩ luật chiếm 20,4%. Số còn lại là những thạc sĩ, tiến sĩ có các chuyên ngành khác như kinh tế học, y khoa, tâm lý học, chuyên ngành kỹ thuật, đồ án... Khoảng 85% số giáo sư đã qua một nghề

khác. Chiếm nhiều nhất là người đã trải qua nghề thẩm phán, chiếm 36% (trong đó có 10% là thẩm phán tối cao).

Đội ngũ giáo sư trường luật (Law School) được hình thành từ nhiều nguồn khác nhau xuất phát từ quan điểm đào tạo luật gia của Hoa Kỳ là gắn kết giữa lý luận và thực tiễn. Một giáo sư dạy luật phải giúp sinh viên có thể tiếp cận pháp luật từ nhiều góc độ khác nhau, đặc biệt là từ góc độ thực tiễn. Ví dụ, một giáo sư nguyên tắc đây là bác sĩ y khoa sẽ có bài giảng về luật hình sự dưới góc độ khám nghiệm tử thi. Hoặc một giáo sư trước đây đã có thời gian làm việc ở doanh nghiệp sẽ có bài giảng về luật kinh doanh, về luật hợp đồng. Cách giảng dạy này sẽ giúp sinh viên không chỉ những kiến thức lý luận mà còn cả những kiến thức thực tế rất bổ ích cho hoạt động nghề nghiệp sau khi ra trường.

Với yêu cầu giảng dạy, nội dung giảng dạy, phương pháp giảng dạy và đội ngũ giáo sư của trường luật (Law School), các sinh viên trường luật phải học hành rất chăm chỉ. Thống kê cho thấy, số giờ học (bao gồm cả tự học) của sinh viên trường luật trung bình là 72 giờ/tuần, một con số kỷ lục của sinh viên Hoa Kỳ. Ngoài sự chăm chỉ, tự giác của sinh viên, cách đánh giá thành tích học tập một cách nghiêm khắc của nhà trường, mối quan hệ giữa thành tích học tập và việc tìm kiếm việc làm và đặc biệt còn do chính nền giáo dục Hoa Kỳ là những yếu tố quan trọng thúc đẩy việc học tập của sinh viên trường luật.

Kỳ thi tốt nghiệp

Kết thúc chương trình học cao học 3 năm, sinh viên phải dự một kỳ thi tốt nghiệp. Nếu việc thi tuyển sinh viên cao học luật do Ủy

ban tổ chức các trường luật tiến hành kỳ thi chung, thì kỳ thi tốt nghiệp sẽ do các trường luật tổ chức theo từng bang. Các môn thi ở từng bang có thể khác nhau, tỷ lệ thi đỗ cũng khác nhau. Tỷ lệ trung bình là khoảng 85% sinh viên đỗ tốt nghiệp, tương đương 50.000 người một năm. Số liệu này cho thấy, số sinh viên tốt nghiệp nhiều hơn số sinh viên vào học (trung bình khoảng 42.000 người/một năm). Nguyên do là kỳ thi tốt nghiệp cao học luật Hoa Kỳ cho phép sinh viên đăng ký dự thi tốt nghiệp cao học luật ở nhiều bang khác nhau. Một số sinh viên, vì vậy, đã đăng ký dự thi cùng lúc ở một số bang khác nhau.

Cũng vì quy định cho phép sinh viên cao học luật dự kỳ thi tốt nghiệp ở nhiều bang mà ngày thi tốt nghiệp tương pháp của các bang cũng không giống nhau. Thứ nhất của kỳ thi, các trường luật tại các bang sẽ thi môn chung, liên hệ đến các môn luật. Sinh viên sẽ phải soạn các văn bản với tương pháp là đại diện cho thân chủ. Ngày thứ hai hoặc ngày thứ ba hoặc ngày thứ tư của kỳ thi sẽ là các môn thi liên hệ đến đặc thù của địa phương (các bang). Sinh viên sẽ phải hoàn thành các bài luận liên quan đến tình hình kinh tế, xã hội địa phương đi kèm góc độ tương pháp luật.

Riêng bang Cali không có ngày thi tốt nghiệp tương pháp chung với các bang. Bang sẽ có ba ngày thi riêng. Ngày thứ nhất, sinh viên được trao rất nhiều tài liệu để nghiên cứu. Ngày thứ hai và ngày thứ ba, sinh viên sẽ trả thi.

Nói chung, các môn thi của kỳ thi tốt nghiệp là kiến thức tương pháp luật, liên quan đến đặc thù của từng bang. Trong khi đó, kiến thức luật lại không phải là nội dung chủ yếu của chương trình đào tạo cao học luật. Vì vậy, để có thể qua được kỳ thi tốt nghiệp, sinh viên

phải ôn thi rất vất vả, có thể nói là phải nhồi nhét tất cả các kiến thức luật. Các trung tâm luyện thi (tốt nghiệp) đóng vai trò rất quan trọng cho sinh viên trong thời gian ôn thi.

Tại các trung tâm luyện thi này, người học phải học rất nhiều luật trong khoảng thời gian từ 6 tuần đến 8 tuần. Họ cũng được luyện về cách làm bài thi, cách lập văn bản.

Nếu kỳ thi tương pháp quốc gia (thi đầu vào), người dự tuyển không phải học thi tại cơ sở luyện thi, thì để qua được kỳ thi tốt nghiệp tương pháp (thi đầu ra), hầu hết các sinh viên đều chuẩn bị cho kỳ thi bằng cách học ôn ở các trung tâm luyện thi.

Hành nghề luật gia

Sau khi sinh viên tốt nghiệp cao học luật là người có tương pháp luật gia và có thể bắt đầu hành nghề luật.

Khoảng 2/3 (chiếm 70%) số người có bằng luật sẽ hành nghề luật bắt đầu từ nghề luật sư. Toàn Hoa Kỳ hiện có khoảng 1 triệu luật sư, trung bình 220 người dân có một luật sư. Các luật sư này làm việc tại các văn phòng luật sư (50% tự kinh doanh) hoặc làm việc tại các doanh nghiệp. Khoảng 10% làm việc trong các ban pháp chế của cơ quan nhà nước. Khoảng 10%, trong đó 2/3 trở thành công tố viên, còn lại là làm việc ở các cơ quan Bộ khác, như Bộ Xây dựng, Bộ Ngoại giao, Bộ Môi trường để làm các công việc như xây dựng văn bản luật, tương pháp vấn hoạch định chính sách, chiến lược của Bộ cũng như công tác thi hành những nhiệm vụ của các Bộ. Khoảng 2,5% làm việc ở tòa án với công việc thẩm phán, thẩm ký hoặc giúp việc cho thẩm phán và những công việc khác tại tòa án. Số còn lại làm chính trị gia. Hiện tại, số thành viên là luật sư trong Thượng nghị viện Mỹ

chiếm hơn 1/2 thành viên; trong Hạ nghị viện Mỹ chiếm hơn 2/3 thành viên.

Nhìn chung, các luật gia Hoa Kỳ là một thành phần đông đảo của xã hội Hoa Kỳ. Con đường đi của họ đến nghề luật rất đa dạng, có nhiều bối cảnh. Đặc biệt, nghề luật tại Hoa Kỳ chứa đựng yếu tố động, các luật gia thường xuyên di chuyển chỗ làm, có thể từ tòa án sang làm tư nhân và ngược lại.

Cách bắt đầu sự nghiệp của một luật gia Hoa Kỳ phổ biến nhất là về làm việc cho một cơ quan nhà nước, một cơ quan Bộ hoặc làm thẩm phán Tòa án trong thời gian khoảng 2 năm để lấy kinh nghiệm làm việc. Sau đó, họ sẽ ra làm cho tư nhân (làm cho doanh nghiệp, làm cho văn phòng luật sư hoặc tự kinh doanh văn phòng luật sư) khoảng 10 năm đến 12 năm. Đây là khoảng thời gian mà người luật gia không chỉ tiếp tục bồi đắp thêm kinh nghiệm làm việc mà còn là khoảng thời gian để người luật gia bắt đầu xây dựng uy tín, các mối quan hệ cho sự nghiệp của mình. Hết thời gian này, họ lại quay lại Tòa án hoặc cơ quan nhà nước để làm việc ở những vị trí cao hơn, ví dụ làm thẩm phán Tòa án. Đây là cách lập nghiệp phổ biến của luật gia Hoa Kỳ (dĩ nhiên, có nhiều người lựa chọn nghề luật sư suốt đời).

Để trở thành thẩm phán Tòa án Hoa Kỳ, một số bang thực hiện theo hình thức bổ nhiệm bởi Thống đốc bang, hoặc bởi Hạ viện, nhưng phải được Thượng viện chấp thuận tùy theo từng bang. Thẩm phán Liên bang Hoa Kỳ cũng áp dụng hình thức bổ nhiệm bởi Hạ viện và được Thượng viện chấp thuận. Một số bang khác thuộc phía Tây nước Mỹ lại thực hiện chế độ bầu thẩm phán. Người muốn trở thành thẩm phán phải ra ứng cử, phải vận động tranh cử và có thể được

bầu hoặc không được bầu.

Dù được bổ nhiệm hay được bầu, thẩm phán Hoa Kỳ phải là người rất có kinh nghiệm trong lĩnh vực pháp luật cũng như trong lĩnh vực thực tế, đặc biệt phải là người rất có uy tín, có ảnh hưởng nhất định đến đời sống kinh tế, xã hội hay chính trị của địa phương. Do vậy, thẩm phán Hoa Kỳ thường trở thành từ luật sư, dĩ nhiên phải là những luật sư có thành tích tốt, được nhiều công chúng biết đến. Tuổi trung bình của Thẩm phán Hoa Kỳ là từ 40 tuổi đến 50 tuổi. Rất ít người được bổ nhiệm thẩm phán ở tuổi 60.

Với độ tuổi trung bình, với con đường hình thành từ nhiều nghề nghiệp khác nhau, với yếu tố động trong công việc, người thẩm phán Hoa Kỳ đã tích lũy được rất nhiều kinh nghiệm. Đây chính là điều kiện cần bản để người thẩm phán Hoa Kỳ thực hiện tốt những yêu cầu nghề nghiệp.

Như vậy, không phải chỉ không có đại học luật (cử nhân luật với thời gian đào tạo 4 năm), Hoa Kỳ không có Học viện tư pháp, nơi đào tạo các chức danh tư pháp (thẩm phán, luật sư, công tố viên) như nhiều nước trên thế giới.

Tuy nhiên, cơ chế đào tạo cao học luật và các chức danh tư pháp của Hoa Kỳ cũng rất độc đáo và có thể nói rất hiệu quả, chất lượng. Cố nhiên, điều đó không có nghĩa là các quốc gia khác, trong đó có Việt Nam phải học theo mô hình đào tạo luật gia của Hoa Kỳ. Nhưng rõ ràng, quá trình hoàn thiện các cơ chế bảo đảm pháp luật ở Việt Nam hiện nay, thì đây là những tài liệu tham khảo rất có ý nghĩa.

* *ThS luật học, Học viện tư pháp*

KỸ NĂNG THỰC HIỆN VAI TRÒ ĐẠI BIỂU DÂN CỬ ĐỊA PHƯƠNG

NGUYỄN CHÍ DŨNG*

Tim hiểu về vai trò đại biểu qua văn bản quy phạm pháp luật mới chỉ là tìm hiểu “cái bên ngoài”, cái khung pháp lý. Trên thực tế, hiểu và thực hiện vai trò đại biểu còn tùy thuộc nhận thức về vai trò dựa theo hoàn cảnh, năng lực và kỹ năng của từng đại biểu. Một cơ quan đại diện hoạt động hiệu quả phải dựa trên những đại biểu hoạt động hiệu quả- đó là những người nhận thức đúng và biết thực hiện vai trò đại biểu

Người viết bài này ch-a từng là đại biểu dân cử. Chúng tôi viết bài này với hai vai trò, một là vai trò cử tri, một trong những người đã bỏ lá phiếu gửi gắm lòng tin ở các vị đại biểu địa phương sẽ làm những điều tốt nhất cho địa phương; hai là với vai trò là nhà nghiên cứu và là người đã từng phục vụ công việc của chính quyền địa phương và tham gia tập huấn đại biểu dân cử địa phương.

Bài viết không đi sâu vào phân tích vai trò đại biểu dân cử từ góc độ pháp lý mà ở góc độ nhận thức về vai trò và kỹ năng thực hiện vai trò đại biểu một cách hiệu quả trước đòi hỏi thực tế của cộng đồng dân cư địa phương.

1. Tập thể và Cá nhân

Thật là đáng ngạc nhiên nếu đi ngay vào vai trò của từng cá nhân đại biểu mà ch-a nói đến chức năng, nhiệm vụ và sứ mạng của tập thể Hội đồng nhân dân (HĐND), bởi vì, chúng ta đều biết rằng mọi quyết định hợp pháp đều là quyết định của tập thể

Hội đồng tại phiên họp toàn thể của hội đồng.

Dựa trên các quy định pháp luật về vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của HĐND, thì HĐND là cơ quan đại diện và cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương và cũng chính HĐND thành lập nên Ủy ban nhân dân là cơ quan hành chính nhà nước và cơ quan chấp hành của HĐND để thực hiện những quyết định của HĐND và chịu trách nhiệm trước HĐND. Tuy nhiên, muốn có một HĐND hoạt động hiệu quả thì có nhiều điều kiện, nhưng một điều kiện quan trọng là Hội đồng phải có những thành viên mạnh và phát huy được vai trò cá nhân tạo nên một tập thể mạnh và quyết đoán.

2. Hoạt động hiệu quả: Biết cân bằng giữa “vô hạn vấn đề” và “hữu hạn khả năng”

Nếu đứng ngoài nhìn vào những gì chính quyền địa phương đã làm cho dân và những gì ch-a làm được để đòi hỏi về vai trò đại biểu thì có thể nhìn thấy thất vọng nhiều hơn hy

Luật bầu cử đại biểu HĐND- **Điều 3:** “Đại biểu HĐND phải là người trung thành với Tổ quốc Việt Nam XHCN, người tiêu biểu trong nhân dân, phấn đấu thực hiện công cuộc đổi mới làm cho dân giàu, nước mạnh, có phẩm chất đạo đức tốt, gương mẫu chấp hành pháp luật, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, có trình độ hiểu biết và năng lực thực hiện nhiệm vụ đại biểu HĐND, tham gia quyết định những vấn đề quan trọng của địa phương, được nhân dân tín nhiệm”.

vọng, vì danh sách những điều ch-a làm đ-ợc, thậm chí kéo dài nhiều nhiệm kỳ ở một địa ph-ơng ngày một dài ra một cách vô vọng. Quan sát này hoàn toàn có lý do khách quan vì nhu cầu dịch vụ công ngày càng tăng lên với mức độ tăng tr-ởng của nền kinh tế, ngày càng có những “vấn đề” kinh tế và xã hội mới nảy sinh cần phải giải quyết mà nguồn lực tài chính và cán bộ lại hữu hạn. “Yếu và thiếu” là điệp khúc mà chúng ta vẫn th-ờng dùng để nói về sự hữu hạn và bất cập của bộ máy, cán bộ và nguồn lực tài chính. Danh sách những điều ch-a làm đ-ợc và những yếu kém ngày một dài ra liên quan tới đầu t-, xây dựng dàn trải, thất thoát, kém hiệu quả; điện giá cao tới nông dân vẫn tồn tại; đ-ờng xuống cấp, sửa chữa manh mún, tr-ờng không ra tr-ờng, trạm y tế xã có vỏ mà không có ruột v.v... Tuy nhiên, không đến nỗi vô vọng, bởi vì cũng đứng ở góc độ khách quan đã thấy có nhiều hội đồng đã làm đ-ợc nhiều việc, thậm chí dứt điểm xóa nghèo, xóa mù, xóa xã trắng bác sỹ theo cách giải quyết gọn từng việc. Những hội đồng đó chắc chắn có những thành viên biết cách (kỹ năng) chọn việc đúng để làm, chọn điểm “rối” cơ bản để tháo gỡ và biết tận dụng nguồn lực xã hội bổ khuyết cho cái hữu hạn đeo đẳng bất kỳ chính quyền địa ph-ơng nào trên thế giới nhỏ bé này. Đó là cách làm việc “hiệu quả”. *Vậy, có thể định nghĩa hiệu quả trong hoạt động của HĐND là từng cá nhân đại biểu và tập thể hội đồng phải biết chọn đúng việc (để làm) và làm một cách đúng đắn, đạt hiệu năng (theo cách hợp lý, tốn ít sức mà năng suất cao).*

Bây giờ xin đứng vào vị trí của đại biểu để tìm hiểu ng-ời đại biểu cần sắm vai trò gì và có những kỹ năng cần thiết nào để biết chọn việc đúng để làm và làm đúng cách hợp lý, để đạt hiệu suất công việc- tức là đạt kết quả nh- ý muốn hoặc gần với ý muốn.

Theo chúng tôi, để khắc phục hữu hạn khả năng phải tăng c-ờng trau dồi kỹ năng. Kỹ năng là bí quyết cá nhân, còn “chức năng-

nhiệm vụ và quyền hạn” là những ngôn từ pháp lý t-ởng nh- dễ hiểu nh-ng rất phức tạp vì những khái niệm pháp lý này là chuẩn chung cho mọi đại biểu nh-ng mỗi đại biểu có cái khó riêng, có lợi thế riêng về chuyên môn hẹp, nh-ng ít kinh nghiệm về lĩnh vực khác; có đại biểu lần đầu tiên đ-ợc bầu ch-a có kinh nghiệm hoạt động hiệu quả cũng là do thiếu kỹ năng hoạt động đại biểu, mà kỹ năng đó chỉ có thể thu nhận đ-ợc qua thực tế hoạt động. Kinh nghiệm của một ng-ời lại ch-a chắc đã thích hợp đối với mọi ng-ời. Kỹ năng không chỉ là lý thuyết mà còn phụ thuộc vào sự chọn lọc, vận dụng thích hợp của từng ng-ời. Vì thế, chức năng-nhiệm vụ và quyền hạn nói trong văn bản pháp luật là định h-ớng nền tảng để mỗi đại biểu hình dung trong hoàn cảnh này, hoặc hoàn cảnh khác, trong nhiệm vụ này hoặc nhiệm vụ khác mình phải sắm một vai nhất định hoặc nhiều vai một lúc; mỗi một vai trò cần có một kỹ năng t-ơng ứng để một đại biểu cụ thể có thể vào vai đạt nh- những nghệ sỹ sân khấu lành nghề. Nh- vậy, phải xuất phát từ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn để nhận thức đúng về vai trò đại biểu và trau dồi những công cụ kỹ năng để thực hiện tốt những vai trò này.

3. Nhận thức về vai trò và kỹ năng từ một ví dụ

Từ chức năng “*quyết định chính sách*” ở địa ph-ơng (trên nhiều lĩnh vực, xin tham khảo Luật Tổ chức HĐND và UBND), suy ra rằng để HĐND có thể quyết định chính sách một cách hiệu quả, thì trong số vô hạn những vấn đề, ng-ời đại biểu phải biết chọn việc đúng để đ-a ra hội đồng bàn và biết nêu cách làm đúng để thực thi chính sách (theo định nghĩa hiệu quả trên đây). Hai điểm “*biết*” trên đây chính là kỹ năng: kỹ năng tìm hiểu và nhận biết vấn đề đáng đ-a ra ở tầm chính sách để tháo gỡ cơ bản và kỹ năng tìm nguồn lực và biện pháp, cách tổ chức, phân công, lập kế hoạch để thực thi biện pháp. Xin tiếp cận các vai trò của đại biểu qua ví dụ sau đây:

Ví dụ: Hội đồng thành phố A nhận đ-ợc nhiều ý kiến cử tri phàn nàn rằng đ-ờng xá thì hẹp, xe cộ lại đông, ùn tắc giao thông vào giờ cao điểm làm tổn hại sức khỏe và năng suất lao động, nhiều xí nghiệp trong nội thành bị ngừng ca, đề nghị Hội đồng phải sớm đ-a ra biện pháp.

Thử đặt mình vào c-ơng vị của đại biểu đại diện cho cử tri là các nhà sản xuất ở địa ph-ơng và cử tri là ng-ời lao động, bạn sẽ có ít nhất hai cách lựa chọn: *một là*, chờ ủy ban đ-a ra biện pháp để hội đồng bàn và lựa chọn tại một kỳ họp toàn thể; *hai là* bạn chủ động sắm vai **nhà hoạch định chính sách** để đi tìm hiểu sự việc, nguyên do, bàn với các ban, ngành và vận động các đại biểu khác để cùng ủng hộ bạn đ-a vấn đề này ra bàn nh- một chuyên đề tại phiên họp của hội đồng. Nếu chọn theo cách thứ hai, ng-ời đại biểu ở vị thế chủ động xem xét ý kiến cử tri. Bức xúc của một nhóm cử tri không phải lúc nào cũng là “vấn đề”, mà “vấn đề” có khi lại nằm ở chỗ khác; tuy nhiên, cũng có lúc sự áp đảo của cử tri lại đặt Hội đồng tr-ớc sức ép “*nói thì phải làm*”. Điều quan trọng là để chuẩn bị “*nói*” tr-ớc hội đồng, ng-ời đại biểu phải tập hợp đ-ợc thông tin và huy động đội ngũ ủng hộ cho một quyết sách tối -u. Một quyết sách tối -u không chỉ dựa trên sự phân tích hợp lý mà còn phải dựa trên sự “*hoà*”, sự “*đồng thuận*” của tập thể hội đồng và cơ quan thừa hành. Ng-ời đại biểu ở vị thế chủ động tìm hiểu vấn đề và vận động cho một quyết sách, do đó, phải biết dựa vào các quy định (hữu hạn) về chức năng, nhiệm vụ và luật, thủ tục hoạt động của hội đồng để đề xuất sáng kiến, và yêu cầu tổ chức của hội đồng (ví dụ Ban kinh tế-xã hội) và các cơ quan chuyên môn ở địa ph-ơng, các nguồn lực xã hội ở địa ph-ơng giúp đại biểu tìm hiểu hoặc cùng soạn một nghị quyết chuyên đề thảo luận về việc này.

Để sắm vai **nhà hoạch định chính sách** chủ động, ng-ời đại biểu phải có kỹ năng hoạch định chính sách; trong đó có kỹ năng điều tra, tìm hiểu tình hình, nguyên do, cân nhắc các nguồn lực và đ-a ra nhiều giải pháp để tập thể có thể bàn và lựa chọn. Để làm những việc này, ng-ời đại biểu phải dùng ảnh hưởng và uy tín của mình, kể cả sự quen biết, nhờ cậy chuyên gia, các tổ chức nghiên cứu, biết dùng quyền hạn đại biểu để trực tiếp hoặc thông qua Văn phòng Hội đồng yêu cầu các cơ quan chuyên môn về giao thông, cơ quan lao động và cơ quan đăng ký doanh nghiệp trong thành phố cung cấp thông tin, phân tích. Nh- vậy, cùng lúc, ng-ời đại biểu đã đóng hai vai trò: i) “**Vận động mọi ng-ời tham gia vào nhiệm vụ của cộng đồng**” và ii) vai trò “**Ng-ời sử dụng quyền lực công phục vụ cộng đồng**”.

Tuy nhiên, sau khi điều tra và thu thập số liệu của các cơ quan chuyên môn và chuyên gia, ng-ời đại biểu cần kiểm chứng những thông tin này với cử tri là doanh nhân, ng-ời lao động để thăm dò ý kiến của họ về những ph-ơng án xử lý của các cơ quan chuyên môn và của chuyên gia. Bằng cách hỏi ý kiến cử tri, ng-ời đại biểu đang sắm vai “**Nhà giao tiếp với công chúng**”. Giả sử cơ quan giao thông đề xuất ph-ơng án cấm xe máy giờ cao điểm và buộc chủ sử dụng lao động phải có xe đón r-ớc công nhân trong khi thành phố ch-a lo đ-ợc mạng xe buýt; các doanh nghiệp đồng ý thuê xe đón r-ớc nh-ng buộc công nhân đóng góp từ l-ơng. Nh- vậy, lại nảy sinh vấn đề quyền lợi của ng-ời lao động; người đại biểu đem vấn đề này trao đổi với cơ quan giao thông và tài chính để tìm ph-ơng án “*nhà n-ớc và nhân dân cùng làm*” tìm cách hỗ trợ một phần kinh phí. Nh- vậy, ng-ời đại biểu đồng thời sắm thêm ba vai trò nữa là: vai trò **cầu nối tích cực giữa cử tri với nhà chức trách**, và vai trò là “**Nhà th-ơng thuyết**” và “**Nhà tài chính**”. Ứng với mỗi vai trò lại đòi hỏi phải có những kỹ năng riêng.

Giả sử một vài đại biểu khác cũng thấy có vấn đề từ phía nhóm cử tri của họ, lại đối lập với quyền lợi của nhóm cử tri là ng-ời lao động trong các doanh nghiệp tập trung, đó là những ng-ời bán hàng rong, những ng-ời làm nghề tự do, bố mẹ của những trẻ em đ-a con đến tr-ờng bằng xe máy vào giờ cao điểm. Đối với họ, ph-ơng án cấm xe máy vào giờ cao điểm không đáp ứng các nhu cầu đi lại của họ. Bạn lại phải sắm vai “**nhà th-ơng thuyết, dàn xếp**”, hoặc đồng thời là **Nhà tài chính** v.v. cho đến khi tìm đ-ợc biện pháp hiệu quả cân bằng t-ơng đối các quyền lợi.

Ch-a hết, tại phiên họp Hội đồng, để có nhiều ý kiến ủng hộ việc thông qua nghị quyết, ng-ời đại biểu đề xuất phải sắm vai **vận động, lôi kéo, thuyết phục** bằng lập luận, bằng chứng và biện pháp tổ chức khả thi để thu hút những đại biểu khác. Đó chính là vai trò **Ng-ời lãnh đạo** trong tập thể hội đồng.

Cuối cùng, nếu đề xuất của bạn thành công, “*Nghị quyết chuyên đề về giải quyết tình trạng ùn tắc giao thông giờ cao điểm*” đã đ-ợc Hội đồng thông qua. Điểm lại tất cả những việc ng-ời đại biểu đã làm, có thể thấy rằng, bạn đã sắm vai “**Ng-ời tạo điều kiện**” cho doanh nghiệp, ng-ời lao động, nhà chức trách cùng làm việc để tháo gỡ “*vấn đề*”. Vai trò ng-ời tạo điều kiện chính là không làm thay mà tạo điều kiện để những nhân tố trong cộng đồng cùng tham gia xem xét và giải quyết vấn đề. Đó là cách làm hiệu quả. Khi Hội đồng và ng-ời đại biểu không làm thay cơ quan hành chính và xã hội, chính là cách Hội đồng đã bàn thảo và chọn đúng việc để tháo gỡ và theo cách thức thích hợp với điều kiện tài chính của ngân sách địa ph-ơng trong khi ch-a đủ ngân sách để mua sắm ngay xe buýt cho thành phố. Tóm lại, theo cách trên, ng-ời đại biểu đồng thời là nhà tài chính khôn ngoan, đã biết tổ chức, dàn xếp và ban hành chính sách đúng để giải quyết ổn thoả vấn đề.

Trong quá trình thực hiện không phải đối tác nào cũng ngoan ngoãn thi hành và hiểu hết ý định “*chính sách*” của Hội đồng, còn nhiều quyền lợi “*lẩn khuất*”, những tác động ngoại ý mà Hội đồng ch-a l-ờng hết hoặc diễn tiến trong hoàn cảnh khác đòi hỏi có sự điều chỉnh, bạn và các đồng nghiệp còn phải sắm vai “**Nhà giám sát**”.

4. Tập huấn kỹ năng

Mỗi vai trên đây đòi hỏi kỹ năng riêng, trong hoàn cảnh riêng, lại phải mất nhiều thời gian mới biến kỹ năng lý thuyết đó thành của riêng mình; trong lúc Bạn lại phải thực thi ngay nhiệm vụ đại biểu? làm thế nào để giải quyết mâu thuẫn giữa vô hạn vấn đề và hữu hạn khả năng? Chúng tôi cho rằng, mỗi ng-ời đại biểu cần hình dung về những vai trò cụ thể trên đây một cách tổng thể, đồng thời tập trung vào một số vai trò mà mỗi ng-ời tự thấy mình có năng lực nhất để trải nghiệm. Bên cạnh đó, cần có diễn đàn để các đại biểu ở nhiều địa ph-ơng cùng chia sẻ kinh nghiệm và kỹ năng với nhau qua những ví dụ hoạt động có thật ở các địa ph-ơng. Một trong những diễn đàn này chính là những lớp tập huấn kỹ năng đại biểu dân cử địa ph-ơng mà Văn phòng Quốc hội đã triển khai thử nghiệm từ năm 2000 và khôi phục lại vào năm 2004.

Một trung tâm tập huấn đại biểu dân cử đang đ-ợc thành lập tại Văn phòng Quốc hội sẽ có nhiệm vụ đáp ứng các yêu cầu tập huấn và trao đổi kinh nghiệm, kỹ năng qua hoạt động thực tế của đại biểu.

Chúng tôi không nghĩ rằng Một trung tâm tập huấn có thể cung cấp đầy đủ dịch vụ tập huấn cho các hội đồng trên toàn quốc, nh-ng nó sẽ có ý nghĩa với t- cách là một trung tâm l-u giữ, phát triển nguồn lực, kinh nghiệm và tài liệu tập huấn để chia sẻ với các hội đồng những ph-ơng pháp và tài liệu tập huấn thích hợp./.

* Văn phòng Quốc hội

HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI VÀ ĐOÀN ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI TỈNH NGHỆ AN

ĐINH VĂN ANH*

Trong những năm qua, nhất là năm 2004, căn cứ chức năng, nhiệm vụ của mình, Đại biểu Quốc hội (ĐBQH) và đoàn ĐBQH Nghệ An đã thực hiện giám sát toàn diện: Tham gia giám sát cùng với các cơ quan của Quốc trên các lĩnh vực kinh tế – xã hội và thực thi pháp luật; giám sát theo đơn vị bầu cử và tham gia các phiên họp Quốc hội, góp phần thực hiện quyền giám sát tối cao của Quốc hội tại các kỳ họp

Tổ chức hoạt động giám sát và kết quả giám sát

ĐBQH và đoàn ĐBQH tỉnh Nghệ An chủ động xây dựng chương trình, kế hoạch giám sát trên cơ sở Nghị quyết của Quốc hội, chương trình kế hoạch của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng Dân tộc và các ủy ban của Quốc hội, đồng thời, tạo điều kiện cho các đại biểu là thành viên của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban Pháp luật, Ủy ban Kinh tế – Ngân sách, Ủy ban Quốc phòng - An ninh tham gia giám sát tại các tỉnh Lâm Đồng, Đồng Nai, An Giang, Cà Mau và thành phố Cần Thơ giám sát việc thực hiện chương trình 135, các chương trình đầu tư vùng Tây Bắc, Tây Nguyên và Tây Nam Bộ; giám sát việc thực hiện chủ trương cử tuyển học sinh dân tộc thiểu số đi học các trường đại học, cao đẳng; giám sát việc xét xử của Tòa án, hoạt động của các cơ quan tố tụng tại một số tỉnh Lạng Sơn, Cà Mau; giám sát việc thực hiện đầu tư xây dựng cơ bản bằng vốn ngân sách

nhà nước, góp phần chống đầu tư dàn trải, giảm thất thoát, lãng phí ở một số địa phương và các Tổng công ty Nhà nước.

Hoạt động thường xuyên, nhất là trước và sau kỳ họp Quốc hội của Đoàn ĐBQH Nghệ An là tổ chức thành đoàn tiếp xúc cử tri và thực hiện giám sát theo đơn vị bầu cử. Thông qua việc tiếp xúc cử tri, ĐBQH xem xét, đánh giá việc thực hiện chủ trương chính sách của Đảng, pháp luật của nhà nước; giám sát việc các cơ quan, tổ chức ở địa phương giải quyết kiến nghị, đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân gửi cho đoàn ĐBQH.

Những kết quả thu được trong các hoạt động giám sát của ĐBQH và đoàn ĐBQH Nghệ An đã góp phần tích cực đảm bảo Hiến pháp, luật, Nghị quyết của Quốc hội được thi hành nghiêm chỉnh và thống nhất. Thông qua các kiến nghị, đối với Chính phủ, các Bộ, ngành trung ương và Ủy ban nhân dân tỉnh, các sở, ban, ngành cấp tỉnh những vấn đề còn tồn tại cần khắc phục trong quản lý, sử

dụng đất đai, trong đầu t- xây dựng cơ bản, thực hiện ch-ơng trình 135 về giáo dục, y tế, vệ sinh môi tr-ờng, chính sách cán bộ, nhất là chế độ cho cán bộ xã, ph-ờng, thị trấn và ở thôn, xóm, bản, góp phần cùng cơ quan quản lý, điều hành thực hiện thắng lợi nhiệm vụ phát triển kinh tế của địa ph-ơng, nâng cao năng lực và hiệu quả của cơ quan dân cử, ng-ời đại biểu của nhân dân và xây dựng nhà n-ớc pháp quyền của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân.

Một số tồn tại và yêu cầu nâng cao hiệu quả giám sát

Tồn tại

Đoàn ĐBQH Nghệ An mới dừng lại ở tổ chức hoạt động giám sát theo đơn vị bầu cử. Hiệu quả hoạt động giám sát, giải quyết khiếu nại tố cáo ch-a cao, còn nhiều vấn đề giữa ng-ời có thẩm quyền giải quyết và công dân khiếu nại, tố cáo ch-a thống nhất, còn mâu thuẫn về quyền lợi, song ĐBQH vẫn ch-a có ph-ơng pháp giải quyết thấu tình, đạt lý. Hiệu quả và chất l-ợng các ch-ơng trình, nội dung giám sát ch-a đạt được nh-mong muốn của cử tri và đáp ứng đúng với vai trò của cơ quan quyền lực nhà n-ớc. Quỹ thời gian cho ĐBQH và các điều kiện bảo đảm hoạt động cho đại biểu thực hiện chức trách của mình ở các lĩnh vực kinh tế – xã hội còn gặp khó khăn; trình độ năng lực của một số ĐBQH ch-a đáp ứng kịp thời với sự thay đổi nhanh chóng của cơ chế, chính sách nhà n-ớc trong bối cảnh phát triển nền kinh tế thị tr-ờng và xu thế hội nhập kinh tế khu vực và thế giới.

Yêu cầu

Trong điều kiện xây dựng nhà n-ớc pháp quyền của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân hiện nay, vấn đề nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát của ĐBQH và đoàn ĐBQH với t- cách là ng-ời đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân có ý nghĩa hết sức cấp bách. Mục đích hoạt động giám sát của ĐBQH nhằm theo dõi, xem xét, đánh giá hoạt động của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc thực thi pháp luật. Hiệu quả của hoạt động giám sát thể hiện ở hai ph-ơng diện:

- Nắm bắt, phát hiện kịp thời, đúng bản chất của sự việc (đánh giá đúng những -u điểm, tồn tại, nguyên nhân khách quan, chủ quan của vấn đề đ-ợc giám sát).

- Các kiến nghị, yêu cầu đ-ợc giải quyết kịp thời, đạt kết quả tốt, đúng pháp luật.

Giải pháp nâng hiệu quả hoạt động giám sát

Thứ nhất, cần có giải pháp nâng cao trình độ, năng lực của ĐBQH. Đây là vấn đề cơ bản đ-ợc cử tri cả n-ớc quan tâm, bởi vì, cơ quan dân cử phải là cơ quan quyền lực thực sự. Điều này đòi hỏi các đại biểu phải có năng lực thực sự để thực hiện tốt chức năng của ng-ời đại biểu nhân dân, đồng thời, là ng-ời tham gia hoạch định chính sách của đất n-ớc, thực hiện giám sát trên các lĩnh vực theo quy định của Nghị quyết của Quốc hội. Yêu cầu của cử tri cả n-ớc đòi hỏi ĐBQH phải thực sự có “tâm”, có “tâm”.

Đối tượng mà ĐBQH tác động tới rất đa dạng, phong phú và nhiều thành phần đòi hỏi ĐBQH phải có năng lực toàn diện. Đó là trình độ học vấn, năng lực chuyên môn, trình độ hiểu biết pháp luật, kinh nghiệm thực tiễn, kỹ năng hoạt động dân cử và bản lĩnh vững vàng, ý chí tiến công bảo vệ quyền lợi chính đáng của nhân dân, vì sự tiến bộ chung của đất nước và địa phương...

Thứ hai, bảo đảm điều kiện để ĐBQH thực thi nhiệm vụ (thời gian, đội ngũ chuyên viên tham mưu và các điều kiện đảm bảo khác). Hiện nay, điều kiện này còn nhiều khó khăn, phần lớn ĐBQH có trọng trách chính ở cơ quan, các tổ chức và đoàn thể, quỹ thời gian để ĐBQH thực hiện nhiệm vụ của mình rất eo hẹp, nên chưa đáp ứng được hiệu quả thực hiện hoạt động giám sát ở những lĩnh vực kinh tế, xã hội và thực thi pháp luật, thậm chí còn có hiện tượng “c-đi ngựa xem hoa”. Một số ĐBQH công tác ở cơ sở không có đủ điều kiện đảm bảo để thực hiện nhiệm vụ, ví dụ ĐBQH ở các doanh nghiệp, trường học, tổ chức y tế. Vì vậy, cần tăng cường ĐBQH chuyên trách và chuyên nghiệp hoá đội ngũ đại biểu này, đồng thời, sớm kiện toàn đội ngũ chuyên viên tham mưu chuyên sâu về từng lĩnh vực: kinh tế, văn hoá, giáo dục, y tế, quốc phòng, an ninh... có kiến thức cơ bản về quản lý nhà nước, pháp luật... đủ về số lượng, đảm bảo chất lượng... để tham mưu giúp đoàn ĐBQH và ĐBQH hoàn thành nhiệm vụ.

Thứ ba, môi trường để ĐBQH hoàn thành nhiệm vụ. Môi trường ở đây là nhận thức của các tầng lớp nhân dân với tư cách là người làm chủ, giám sát mọi hoạt động của các tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát trong việc thi

hành pháp luật. Đây là lực lượng góp phần quan trọng cho ĐBQH giám sát có hiệu quả, để Nghị quyết của Đảng, của Quốc hội, pháp luật của nhà nước được thực thi nghiêm chỉnh và thống nhất. Hiện nay, khi nền kinh tế thị trường của nước ta ngày càng đi vào chiều sâu và hội nhập kinh tế quốc tế, bên cạnh những thành tựu thì vẫn còn nhiều khiếm khuyết, nhiều kẽ hở để bộ phận cán bộ, công chức có quyền lợi dụng tham nhũng và làm thất thoát rất lớn tài sản của nhà nước, của nhân dân, vi phạm các quyền của công dân. Cuộc chiến chống tham nhũng còn nhiều cam go. Do đó, Đảng và Nhà nước ta yêu cầu chống tham nhũng là trách nhiệm của mọi người dân, của các cơ quan chức năng. Một môi trường nữa, đặc biệt là những người đứng đầu cơ quan, tổ chức, ngành, lĩnh vực và cán bộ công chức nhận thức được mục đích của hoạt động giám sát là động lực thúc đẩy công việc, phong trào phát triển, để những ý kiến của cử tri được giải quyết đúng pháp luật. Giám sát tự thân nó không có mục đích gì khác ngoài mục đích lớn nhất là tăng cường pháp chế XHCN, mọi chủ trương, chính sách và các nhiệm vụ kinh tế – xã hội, quốc phòng, an ninh được thực hiện nghiêm túc và ngày càng phát triển. Nếu những vấn đề trên được nhận thức sâu sắc và hoạt động đồng bộ của hệ thống chính trị và các cơ quan chức năng, của mọi tổ chức, cá nhân có thẩm quyền, thì đó là môi trường tốt để ĐBQH thực thi nhiệm vụ giám sát có hiệu quả./.

* Phó trưởng đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh Nghệ An.

CONTENTS OF THE 2 VOLUME

Focus

- **P. 3, LegiS - four years in progress**, by *Xuan Anh*
- **P. 6, The non-identity of the interpellation**, by *Nguyen Dang Dung*
- **P.8, Awareness and Democracy**, by *Nguyen Thanh Binh*
- **P.10, Internet as a channel of legal access and access possibility to the precedents in Vietnam**, by *Dang Thi Thu Thao*
- **P.13, The need of legislation on e-commerce transactions in Vietnam**, by *Trong Bao*

State and Law

- **P.17, Contents and methods of leadership of CPV over the NA**, by *Tran Ngoc Duong*
- **P. 24, Perfection of legislation on civil services and civil servants**, by *Thai Vinh Thang*
- **P. 33, Responsibility of the elected deputies on the dealing with citizens complaints**, by *Dao Xuan Tien*
- **P. 38, Some practical standards to the “frame law”**, by *Nguyen Dinh Dang Luc*
- **P. 41, Oversight on children rights protection**, by *Truong Thi Mai*
- **P. 45, Revision on the constitutionality of the legal normative documents**, by *Tao Thi Quyen*

Policies

- **P. 52, Perfection of the monetary policies**, by *Nguyen Xuan Kinh*
- **P. 56, Agreement among the banks on the dividends: a view from the law on competition**, by *Nguyen Thanh Tu*

Foreign Experience

- **P. 65, Experience on anti- corruption in the Southeast countries**, by *Tu Dien*
- **P. 72, Training lawyers in America**, by *Le Thu Ha*

Local issues

- **P. 77, The skill of carrying out the role of local elected deputies**, by *Nguyen Chi Dung*
- **P. 81, Supervision activities of Nghe An province deputies and Nghe An Unit of Deputies**, by *Dinh Van Oanh*